

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la  
Universidad Autónoma de Madrid, España

Programa de Doctorado de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos

TESIS DOCTORAL:

**"EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL  
MERCOSUR: ¿QUÉ PAPEL JUEGAN LOS FACTORES  
IDEACIONALES?"**

Defendida por el candidato a doctor Sergio Caballero Santos

Dirigida por la profesora-doctora Itziar Ruíz-Giménez Arrieta (UAM)



Madrid, 21 de noviembre de 2011



## **"EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR: ¿QUÉ PAPEL JUEGAN LOS FACTORES IDEACIONALES?"**

- AGRADECIMIENTOS

- ÍNDICE

- PRÓLOGO

- INTRODUCCIÓN.

- a) Presentación de la investigación.
- b) Estructura del trabajo.
- c) Justificación del objeto de estudio.
- d) Explicación del trabajo de campo: estancias de investigación y entrevistas.

### **PARTE I. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA**

- CAPÍTULO 1. PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGÍA

- a) Precisiones conceptuales y terminológicas.
  - I. Integración regional.
  - II. Lo ideacional.
- b) Metodología y métodos.
  - I. Enfoque constructivista metateórico y la relevancia de las ideas.
  - II. Enfoque interpretativista de los actores.
  - III. Importancia de la historia.
  - IV. Métodos.

## - CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

- a) De las teorías clásicas a las nuevas teorías:
  - I. Un recorrido por las teorías clásicas.
  - II. Las teorías en los 90's y 2000's.
  - III. Enfoques constructivistas y reflectivistas:
    - a. El constructivismo y sus variantes.
    - b. El constructivismo en relación con la integración regional.
- b) Conclusiones teóricas del capítulo.

## PARTE II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA-ANALÍTICA: EL MERCOSUR

### - CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA Y CREACIÓN Y DESARROLLO DEL MERCOSUR

- a) Antecedentes remotos: La permanente búsqueda de la identidad latinoamericana.
- b) Antecedentes recientes: Los proyectos y antecedentes de la integración regional sudamericana.
- c) La construcción del Mercosur: Análisis de factores internacionales, regionales y nacionales y factores políticos, geoestratégicos, económicos y socioculturales.
  - I. Período 1983-1990: la recuperación democrática.
  - II. Período 1991-1994: la firma del Tratado de Asunción.
  - III. Período 1995-1998: el auge de la interdependencia económica.
  - IV. Período 1999-2002: la crisis del Mercosur.
- d) Conclusiones del capítulo.

- CAPÍTULO 4. LA REDEFINICIÓN DEL MERCOSUR EN BASE A FACTORES  
IDEACIONALES (2003-2006)

- a) Contextos internacional, regional y nacionales desde 2003:
  - I. Internacional
  - II. Regional
    - i. Proyectos competitivos y divergentes: UNASUR, ALBA y Mercosur.
  - III. Nacionales
    - i. El particular caso de Brasil
- b) La “redefinición” del Mercosur.
  - I. Nuevos compromisos: El Consenso de Buenos Aires y el Programa de Trabajo Brasil 2004-2006.
  - II. Agenda socio-cultural: de las Cumbres Sociales al Instituto Social del Mercosur.
  - III. Reforma Institucional: de la Secretaría al Parlamento del Mercosur y el FOCEM.
- c) Límites a la redefinición.
  - I. La doble apuesta de Brasil: *global player* y/o líder regional.
- d) Conclusiones del capítulo.

PARTE III. LA TEORÍA Y EL CASO DE ESTUDIO

- CAPÍTULO 5. EXPLICACIÓN TEÓRICA COMPLEMENTARIA DEL PERÍODO 2003-2006 EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR

- a) Explicaciones teóricas de los períodos previos del Mercosur.
  - I. Período 1983-1990: la recuperación democrática.
  - II. Período 1991-1994: la firma del Tratado de Asunción.
  - III. Período 1995-1998: el auge de la interdependencia económica.
  - IV. Período 1999-2002: la crisis del Mercosur.
- b) Explicación desde los enfoques dominantes a partir de 2003:
  - I. ¿Qué dicen los principales autores sobre este período?
    - i. Acercándonos desde lo económico-comercial
    - ii. Acercándonos desde lo político-institucional
    - iii. Acercándonos desde lo geoestratégico
  - II. ¿Qué no consiguen explicar los autores anteriores?
- c) Explicación desde un enfoque complementario a partir de 2003.
  - I. Lógica identitaria como sociedad latinoamericana de estados.
  - II. Proceso de construcción del “otro” como “amigo”.
  - III. Profundización en la institucionalización y la brecha entre retórica y realidad.
- d) Conclusiones del capítulo.

- CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES FINALES

- a) Constatación de lagunas teóricas en la literatura de integración regional.
- b) Idoneidad de una explicación ideacional complementaria del proceso de integración regional del Mercosur.
- c) Un mapa de factores complejo para el Mercosur.
- d) Demostración de la redefinición del Mercosur a partir de 2003.
- e) El Mercosur entre la retórica y la realidad.
- f) Posibles perspectivas futuras.

- ANEXO: Lista de Entrevistados

- BIBLIOGRAFÍA

## AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos se dirigen en primer lugar a mi directora de tesis, Itziar Ruíz-Giménez, que desde que la tuve como profesora en el segundo ciclo de la licenciatura en Ciencia Política me motivó a plantearme más preguntas en torno a la disciplina de Relaciones Internacionales. Sin su ayuda, sin su amistad, sin las horas que me ha dedicado, sin las conexiones vía internet para trabajar a miles de kilómetros de distancia, sin su comprensión y ganas de acercarse a este tema, este camino habría sido mucho más arduo o quizás ni siquiera habría llegado a buen puerto. Este trabajo también le pertenece en ese sentido.

También quiero agradecer al referente de este Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, al profesor Francisco Javier Peñas, que desde su singularidad y lucidez intelectual ha conseguido motivarnos a muchos en esta, a veces ingrata (pero siempre apasionante), tarea de la reflexión crítica, de pensar el mundo internacional. En cualquier caso, la gratificación por plantearse estas preguntas incómodas y sin respuestas satisfactorias no tiene precio. Todo mi reconocimiento, Paco.

Me gustaría también agradecer a quien es el instigador y gran referente teórico de esta investigación, el doctor Andrés Malamud. Desde que le seguí hasta Lisboa en una estancia de investigación, su apoyo, dedicación e interés por mi trabajo me llena de orgullo y nuestras posiciones teóricas enfrentadas han suscitado muchos ricos debates que espero haber sabido plasmar en este trabajo. Esta investigación es deudora de su trayectoria académica. Asimismo, mi agradecimiento al doctor Gian Luca Gardini, con el que he compartido estancia, trabajo, discusiones y hasta confidencias. Sus aportaciones teóricas y metodológicas fueron fundamentales para encauzar esta investigación. Me felicito a mí mismo y agradezco mi elección de tesis por haber conocido a gente como ellos y considerarles hoy como amigos. Sin lugar a duda, soy también un deudor agradecido de todos los que comentaron mis borradores o



presentaciones en congresos o discutieron directamente conmigo sobre mi objeto de estudio. Sin ningún orden en particular citaré a los que me vienen a la cabeza, aun a riesgo de olvidar a más de uno: Bjorn Hettne, Félix Peña, Stefano Guzzini, Louise Fawcett, Mario Telo, Francisco Corigliano, José Antonio Sanahuja, Gerardo Caetano, Álvaro Padrón, Antonio Carlos Lessa, Gladys Lechini, Fernando Rueda-Junquera, Andrea Oelsner, Ángeles Sánchez, Fernando Rodrigo, Ignacio Molina, Eduardo Bidaurratzaga, Alicia Campos, José Briceño Ruíz, Miriam Gomes Saraiva, Tullo Vigevani, Bruno Ayllón, Juan Carlos Gimeno, Stelios Stavridis, Thiago Rodrigues, Roberto Bouzas, Mariana Vázquez...y muchos otros.

También estoy en deuda y, por ello les agradezco, a todos los que me ayudaron en mi investigación de una u otra manera. A los que pude entrevistar y constan en el Anexo y sin cuya ayuda mis fuentes primarias se habrían visto muy mermadas y, en general, a todos los que me ayudaron de diversas maneras en las distintas estancias de investigación que realicé a lo largo de mis cinco años de investigación. Por supuesto, hago una mención expresa a todos mis compañeros de departamento, tanto profesores como investigadores, por esas reflexiones entre cafés o simplemente por compartir unos objetivos comunes; y de forma muy señalada, quiero agradecer el aporte energético y modélico del Grupo de Trabajo de Tesis (GTT), que durante un año aproximadamente nos reunió y retroalimentó a un grupo de doctorandos de Relaciones Internacionales integrados por Ángela Iranzo, José Luis de la Flor, María Serrano y Elsa González.

Y, por último, quiero agradecer a quienes sin estar estrictamente en las páginas que siguen, están presentes en todo lo demás. A los que me lo dieron todo y ya no están, a mi hermano que siempre ha sido un referente para mí, a toda mi familia (tíos, primada, sobrina...) por estar siempre unida, frente a todas las circunstancias, por su apoyo y, sobre todo, por su amor. A mi ‘familia argentina’, los Aín; a vos, Carla. También gracias especiales a mi familia “pepinera” por vuestra comprensión y calidez. Y a mis amigos, los de la uni, los del korty, los de la pipol, los del fútbol, etc. que no mencionaré individualmente, pero espero que sepan bien a quiénes me refiero y que

haya podido demostrárselo con mi admiración y lealtad, por permitirme la dispersión y la felicidad que también han sido condición indispensable para la realización de esta tesis.

Y finalmente, en último lugar, aunque ella sabe que ocupa el primero, a Esther por haber estado siempre ahí, a pesar de todo, por haberme soportado en el camino, por estar juntos; y a quien esté por venir...

## ÍNDICE

	Página
- AGRADECIMIENTOS.....	8
- ÍNDICE.....	11
- PRÓLOGO.....	16
- INTRODUCCIÓN.....	19
a) Presentación de la investigación.....	19
b) Estructura del trabajo.....	27
c) Justificación del objeto de estudio.....	31
d) Explicación del trabajo de campo: estancias de investigación y entrevistas.....	35
 <u>PARTE I. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA.....</u>	 37
- CAPÍTULO 1. PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGÍA.....	38
a) Precisiones conceptuales y terminológicas.....	38
I. Integración regional.....	38
II. Lo ideacional.....	46
b) Metodología y métodos.....	48
I. Enfoque constructivista metateórico y la relevancia de las ideas.....	49
II. Enfoque interpretativista de los actores.....	50
III. Importancia de la historia.....	52
IV. Métodos.....	56

- CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	58
a) De las teorías clásicas a las nuevas teorías:	
I. Un recorrido por las teorías clásicas.....	59
II. Las teorías en los 90's y 2000's.....	77
III. Enfoques constructivistas y reflectivistas:	
a. El constructivismo y sus variantes.....	90
b. El constructivismo en relación con la integración regional.....	96
b) Conclusiones teóricas del capítulo.....	107
 <u>PARTE II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA-ANALÍTICA: EL MERCOSUR.....</u>	 109
- CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA Y CREACIÓN Y DESARROLLO DEL MERCOSUR.....	110
a) Antecedentes remotos: La permanente búsqueda de la identidad latinoamericana.....	112
b) Antecedentes recientes: Los proyectos y antecedentes de la integración regional sudamericana.....	126
c) La construcción del Mercosur: Análisis de factores internacionales, regionales y nacionales y factores políticos, geoestratégicos, económicos y socioculturales.....	130
I. Período 1983-1990: la recuperación democrática.....	130
II. Período 1991-1994: la firma del Tratado de Asunción.....	138
III. Período 1995-1998: el auge de la interdependencia económica.....	142
IV. Período 1999-2002: la crisis del Mercosur.....	146

d) Conclusiones del capítulo.....	150
- CAPÍTULO 4. LA REDEFINICIÓN DEL MERCOSUR EN BASE A FACTORES IDEACIONALES (2003-2006) .....	153
a) Contextos internacional, regional y nacionales desde 2003:	
I. Internacional.....	154
II. Regional.....	157
i. Proyectos competitivos y divergentes: UNASUR, ALBA y Mercosur.....	164
III. Nacionales.....	171
i. El particular caso de Brasil.....	178
b) La “redefinición” del Mercosur.....	181
I. Nuevos compromisos: El Consenso de Buenos Aires y el Programa de Trabajo Brasil 2004-2006.....	181
II. Agenda socio-cultural: de las Cumbres Sociales al Instituto Social del Mercosur.....	184
III. Reforma Institucional: de la Secretaría al Parlamento del Mercosur y el FOCEM.....	189
c) Límites a la redefinición.....	193
I. La doble apuesta de Brasil: <i>global player</i> y/o líder regional.....	197

d) Conclusiones del capítulo.....	205
 <u>PARTE III. LA TEORÍA Y EL CASO DE ESTUDIO.....</u>	 208
- CAPÍTULO 5. EXPLICACIÓN TEÓRICA COMPLEMENTARIA DEL PERÍODO 2003-2006 EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR.....	209
a) Explicaciones teóricas de los períodos previos del Mercosur:	
I. Período 1983-1990: la recuperación democrática.....	210
II. Período 1991-1994: la firma del Tratado de Asunción.....	216
III. Período 1995-1998: el auge de la interdependencia económica.....	224
IV. Período 1999-2002: la crisis del Mercosur.....	227
b) Explicación desde los enfoques dominantes a partir de 2003:	
I. ¿Qué dicen los principales autores sobre este período?.....	234
i. Acercándonos desde lo económico-comercial.....	235
ii. Acercándonos desde lo político-institucional.....	240
iii. Acercándonos desde lo geoestratégico.....	244
II. ¿Qué no consiguen explicar los autores anteriores?.....	245
c) Explicación desde un enfoque complementario a partir de 2003.....	253
I. Lógica identitaria como sociedad latinoamericana de estados.....	254

II.	Proceso de construcción del “otro” como “amigo” .....	256
III.	Profundización de la institucionalización y la brecha entre la retórica y la realidad.....	262
d)	Conclusiones del capítulo.....	266
- CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES FINALES.....		269
a)	Constatación lagunas teóricas en la literatura de integración regional.....	270
b)	Idoneidad de una explicación ideacional complementaria del proceso de integración regional del Mercosur .....	272
c)	Un mapa de factores complejo para el Mercosur .....	279
d)	Demostración de la redefinición del Mercosur a partir de 2003.....	281
e)	El Mercosur entre la retórica y la realidad.....	284
f)	Posibles perspectivas futuras.....	286
- ANEXO: Lista de Entrevistados.....		288
- BIBLIOGRAFÍA.....		291
- FIN.....		308

## PRÓLOGO

El lector tiene entre sus manos un trabajo de tesis doctoral desde la disciplina de Relaciones Internacionales, pero este hecho no es totalmente casual ni totalmente premeditado, sino que hay una cierta combinación entre azar y voluntad porque, de hecho, llegar a las Relaciones Internacionales no es tan sencillo ni evidente. Hace diez años mis estudios de licenciatura de Derecho me llevaron a estudiar el último año en Paris I-La Sorbonne, lo que me permitió –además de muchas otras cosas- descubrir un mundo académico nuevo para mí, la Ciencia Política en sentido amplio, que no tenía todavía tanta implantación y reconocimiento en España como la que ya disfrutaba en Francia. Así, las inquietudes por estos asuntos propios de lo político me llevaron a realizar la licenciatura de Ciencia Política y Relaciones Internacionales cuando volví a Madrid. El debate intelectual en aquellos años y las estimulantes discusiones con los profesores del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid me sedujeron para continuar con el doctorado en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos y entrar en profundidad en dos dimensiones que, a día de hoy, me apasionan: la investigación y la docencia.

En lo que concierne a la dirección que adoptan las inquietudes –imagino que al igual que en el caso de todo doctorando-, fluctuaron, crecieron, se recondujeron y, finalmente, intentaron ser acotadas en una temática por la que sintiera especial atracción y, al mismo tiempo, hubiera ámbitos novedosos o paradójicos por explorar. En mi caso, el deseo de estudiar, conocer y vincularme con América Latina fue más allá de la decisión para un trabajo de investigación. De alguna manera, más que pretender convertirme en un latinoamericanista –o experto en América Latina-, he aspirado a percibirme como una suerte de latinoamericano español –o un amante de lo latinoamericano nacido en otro lugar- y, por tanto, partícipe de los procesos que se desarrollaban al otro lado del océano, al mismo tiempo que curioso por analizar y explicar(me) dichos procesos. Este sentimiento se ha consolidado a lo largo del tiempo después de haber tenido la oportunidad de haber vivido temporadas más o menos largas



en México, Ecuador, Argentina y Uruguay y la fortuna de haber podido visitar Puerto Rico, Perú, Chile, Nicaragua, Colombia y Brasil. Sin embargo, mi apetito por conocer más de –y en- América Latina sigue más vivo que nunca.

No obstante, hay que ser conscientes de lo inabarcable a la hora de acercarse a lo latinoamericano y la posibilidad de hacerlo desde múltiples disciplinas. En este sentido, ya clarifiqué que mi apuesta sería desde las Relaciones Internacionales y, en concreto, siempre me suscitó curiosidad personal el elemento de identidad y de unión (o no) latinoamericana. Y, de igual manera, intentar desentrañar la vinculación de un proceso como la puesta en común de decisiones de cariz regional con la mejora o no de las condiciones de vida de los latinoamericanos, esto es, la vinculación con el desarrollo, con la consolidación democrática, con la estabilidad regional, con la inclusión de voces tradicionalmente silenciadas o, simplemente, con que la sociedad latinoamericana se autoperciba como “más confiada” o “más recelosa” actuando juntos en determinados asuntos de la esfera internacional. Como es entendible, de aquí se derivó mi especial interés por el que es considerado como el proyecto de integración regional en el ámbito latinoamericano con una mayor proyección e impacto internacional, el Mercosur. En esta línea, la tesis que sigue a continuación parte de un enfoque cercano al constructivismo, que visibilice lógicas ideacionales y que ponga el foco en la dimensión de proceso histórico, de cambio a lo largo de tiempos largos braudelianos –como ya explicaremos- y con una perspectiva que parta desde la interpretación que realizan los propios actores del proyecto regional, en nuestro caso particular, principalmente los presidentes y tomadores de decisiones. Y desde ahí, tendiendo puentes con otros enfoques teóricos sobre integración regional, abordar la recurrente paradoja latinoamericana entre la fuerte construcción nacional de los estados tras sus independencias junto a la idea de un imaginario social latinoamericano. Estos dos elementos aparentemente contradictorios se plasman en esta investigación, al mismo tiempo que se intenta dirimir por qué cuando una crisis regional como la de 1999-2002 hacía pensar que la salida previsible era desgajarse de un proyecto común, se produjo, contra intuitivamente, lo contrario, un reforzamiento de diversas agendas regionales. Pero no adelantemos acontecimientos que esperamos detallar en las páginas venideras.

Un último apunte personal y subjetivo antes de dar pie al verdadero trabajo es mi apuesta y confianza por las teorías. Este trabajo pretende descansar sobre un andamiaje teórico, que no ha sido construido para realizar juegos abstractos ni para que los académicos hablen del mundo desde su torre de marfil. La intención (y mi convicción personal) es que estas herramientas conceptuales y analíticas son las que nos permiten conocer más y mejor, razonar de forma crítica y, en última instancia, actuar mejor sobre la realidad. El tercero de estos cometidos (el referente a la actuación sobre la realidad) quedará reservado a los políticos y a los tomadores de decisiones, pero nosotros, desde las universidades tenemos encomendadas las dos primeras tareas, que no sólo no son menores sino que son la *conditio sine qua non* para el éxito de la tercera tarea. Ojalá que en las 300 páginas que siguen hayamos desempeñado eficientemente nuestro cometido y podamos conocer más y razonar de forma crítica sobre la inclusión de los factores ideacionales para explicar el proceso de integración regional del Mercosur.

## **INTRODUCCIÓN.**

### **a) Presentación de la investigación**

La presente investigación constituye una tesis doctoral que aborda, de forma compleja, los aspectos teóricos y conceptuales referidos a la integración regional, desde el punto de vista de la disciplina de las Relaciones Internacionales pero con una mirada que aspira a ser multidisciplinar. De este modo, el “lugar desde el que hablamos” será el de las Relaciones Internacionales, abordando tangencialmente sus debates internos y sus distintos posicionamientos ontológicos y epistemológicos, haciéndoles dialogar entre sí y tendiendo puentes entre diferentes enfoques. A tal fin, y para ser más abarcadores en nuestras explicaciones, incluiremos elementos y perspectivas que provienen de la Historia, la Sociología, la Economía y otras disciplinas afines de las ciencias sociales. En esta línea, el objetivo será no sólo la profundización en la teoría de las Relaciones Internacionales, sino también la ampliación de la misma a aportes provenientes de otras ciencias sociales.

Al mismo tiempo, dicho bagaje teórico pretende ser aplicado y contrastado con una realidad concreta tanto en el espacio, el Cono Sur de América Latina, como en el tiempo, los últimos veinticinco años. Así, el objeto sustantivo de estudio será la determinación de los tomadores de decisiones de los países de Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina de crear un mecanismo de integración –el Mercosur- a través del cual desarrollen políticas regionales (o coordinen políticas nacionales con efecto regional) que tengan un impacto sobre sus sociedades. Dado que ésta ha sido una aspiración reiterada en el tiempo, se hará un recorrido histórico para enmarcarlo y contextualizarlo, aunque el foco temporal se concentrará en período inmediatamente posterior a las últimas recuperaciones democráticas –esto es, desde principios o finales de los años ochenta dependiendo de cada uno de los países- y hasta las fechas más recientes posibles, esto es, finales de 2011, siendo siempre conscientes de que estos procesos históricos requieren de mayor perspectiva histórica y, por tanto, nuestro análisis estará

parcialmente limitado y las conclusiones serán en todo caso provisionales y susceptibles de ser profundizadas en futuros estudios.

Siguiendo las pautas que requiere un trabajo académico de esta naturaleza, partiremos de unas hipótesis de trabajo y de unas contrahipótesis, y por medio del análisis teórico y empírico, y sirviéndonos de la metodología indicada más abajo, pretendemos extraer argumentos y conclusiones que puedan ser originales y válidos para el conocimiento en el seno de las Relaciones Internacionales. Dicho lo cual, y para ser precisos y sintéticos, las principales hipótesis que se manejan en este trabajo son las siguientes:

- I. Los principales enfoques teóricos que han abordado el estudio de la integración regional han silenciado tradicionalmente las potencialidades explicativas de las lógicas socioculturales basadas en elementos ideacionales tales como las ideas, las percepciones o los valores de los tomadores de decisiones del proceso de integración, poniendo mayor énfasis en lógicas geoestratégicas tradicionalmente sustentadas en capacidades materiales tales como el poder militar, la seguridad o en lógicas económicas.
- II. Los procesos de integración regional que se han desarrollado en América del Sur en los últimos cinco lustros no pueden ser explicados sólo en términos de lógicas eminentemente geoestratégicas y económicas porque en ciertos períodos, especialmente en el posterior a la crisis mercosureña de 1999-2002, las lógicas de cariz más ideacional y sociocultural han tenido un peso sustancial y han contribuido de manera determinante a dar una nueva dimensión al proceso. O en otras palabras, aunque las tres lógicas siempre han estado presentes, con posterioridad a 2003 ha adquirido una gran relevancia la sociocultural, configurada por elementos de cariz ideacional.

Este último punto se intentará mostrar argumentando, por un lado, que realmente hay una redefinición del proceso mercosureño a partir de 2003 que lo reconduce a

ámbitos más sociopolíticos que geoestratégicos o comerciales; y, por otro lado, se intentarán dejar al descubierto los puntos flacos de las teorías tradicionalmente dominantes con ánimo de mostrar su incapacidad para adaptarse o explicar esta nueva situación a la que hacemos referencia.

El planteamiento central de nuestra investigación aquí invocado puede ser también presentado en otros términos: estaríamos ante un variable independiente, esto es, los factores ideacionales –entendidos como los valores, las ideas, las percepciones, la identidad-, y una variable dependiente: la integración en sus distintos grados de institucionalización y profundización de las agendas. Nuestra hipótesis principal afirmaría que los factores ideacionales “producen” la integración, es decir, que las ideas construyen la integración, ya sea en mayor o menor grado, con más o menos intensidad (ver cuadro en página 24). Lo cual no quiere decir que sólo los factores ideacionales afecten al proceso de integración, ya que también serían variables independientes las lógicas geoestratégicas o los intereses económicos. Pero lo importante de nuestra investigación es que mientras que la relación entre estas últimas lógicas y la integración regional ya está ampliamente teorizada, el hecho de que las lógicas socioculturales e ideacionales producen integración ni goza del consenso general en la Academia, ni está suficientemente estudiado, a pesar de que consideremos que se pueden derivar algunas virtudes a la hora de entender mejor el proceso de integración sudamericano, como será el caso.

Para acercarnos a este tema, debemos tener en cuenta cómo abordar los tipos de integración, o mejor dicho, cómo calificamos la integración. En el escenario de la integración latinoamericana, el debate entre el discurso y la práctica es un hecho central y recurrente en la literatura especializada, aunque nosotros prefiramos hablar de distinto grado de institucionalización o de profundización en la implementación, toda vez que los discursos son el embrión legitimador de los posteriores desarrollos de políticas de integración regional. Al hacer la diferenciación entre discurso y práctica, pretendemos crear las condiciones de posibilidad para poder “hilar más fino” y desentrañar los

impactos y medidas que ciertas decisiones tienen sobre las sociedades. No se afirma, por tanto, que la integración discursiva no sea integración en sí misma, dado que los discursos integracionistas serán el caldo de cultivo en el que se genere la apuesta regional y su mera enunciación deja traslucir el interés y apoyo que acompañan a estas medidas. Sin embargo, lo que se pretende es deslindar, por un lado, lo que se afirma en un momento puntual en favor de la integración, sea por la obtención de réditos políticos o porque la sociedad construye una imagen positiva de esa situación, y por otro lado, la implementación de medidas concretas o la creación de instituciones regionales que manifiesten explícitamente esa apuesta por la integración regional. Así, debemos reconocer que esta diferencia es difícilmente manejable en el ámbito empírico, dado que no hay un punto de inflexión en el que el discurso se materializa en la práctica, sino que forma parte de un proceso de construcción de una realidad y que lleva aparejado unos determinados plazos. Sin embargo, esta diferenciación puede ser mejor entendida en el ámbito teórico-abstracto con la intención de permitirnos superar el recurrente debate sobre la brecha entre discurso y realidad en la integración latinoamericana y, al mismo tiempo, poner énfasis en las decisiones concretas que constituyen el proceso de integración regional, intentando deslindar decisiones puntuales o períodos marcados por determinados sesgos que imprimen los tomadores de decisiones coyunturalmente.

Dicho lo cual, podemos decir que, cuando hablamos de un mayor grado de profundización o institucionalización en la integración, sin pretensiones de establecer una categorización o una forma estricta de medición, estamos dando por hecho que se cumplen una serie de condiciones. Así, consideraremos que más allá del discurso integracionista, asistimos a altos grados de profundización en la integración cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- I. Los actores del proceso manifiestan su voluntad política, es decir, las decisiones no vienen impuestas desde fuera, sino que son decisiones consensuadas desde dentro de la propia región, independientemente de que haya factores externos que evidentemente condicionen esa voluntad política. En el caso que nos ocupa, podemos señalar cómo la idea de integración

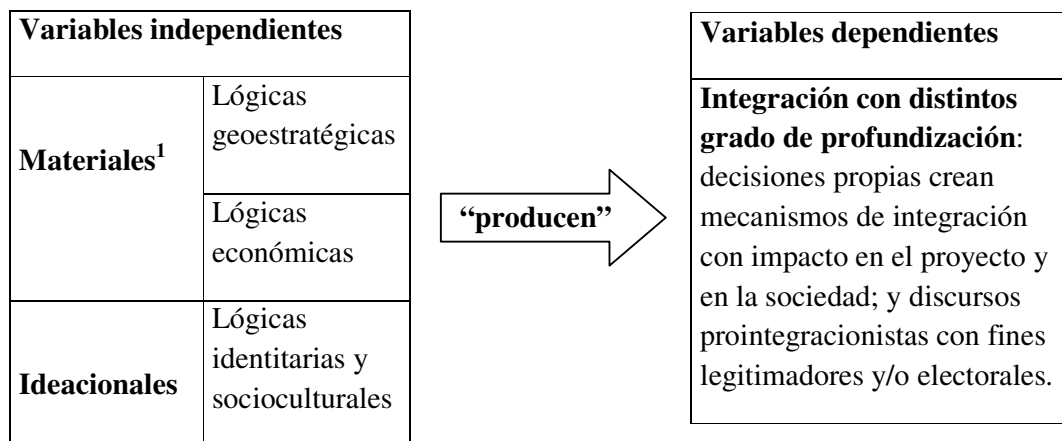
regional es un *constructo político* especialmente impulsado desde Europa, pero no por ello podemos identificarlo como una extrapolación desde el exterior hacia la región sudamericana.

- II. Se implementan o crean instituciones o mecanismos para dar desarrollo a esas decisiones y dar continuidad en el tiempo para que la idea de integración se desarrolle y, en última instancia, se interiorice. Aquí, por ejemplo, diferenciaríamos entre la decisión de acercar el Mercosur a la ciudadanía y, para ello, crear un Parlamento regional, que consideraremos un alto grado de profundización en la integración, en contraposición a las declaraciones de compartir el asiento rotatorio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que se hace parcialmente en 2003 y que no tiene continuidad, por lo que no pasaría de ser un acuerdo puntual, entendible en el escenario de reacercamiento bilateral entre Argentina y Brasil tras la crisis regional de 1999-2002.
- III. Un impacto reseñable en el proyecto de integración y en la sociedad mercosureña. La diferencia en este caso estribará entre el grado de impacto de las decisiones y si afectan sensiblemente a la vida de los ciudadanos del Mercosur. Por ejemplo, el incipiente Instituto Social del Mercosur, sea por falta de mayor voluntad política o por los escasos plazos transcurridos desde su constitución, aún no ha podido generar grandes impactos en la integración regional y, por otra parte, hay decisiones que sí han desencadenado importantes consecuencias para la sociedad regional como, entre otros, la homologación de títulos educativos para facilitar trabajar en otros países del bloque o la posibilidad de elegir por sufragio directo a un organismo regional como pudiera ser el Parlamento del Mercosur y, de ese manera, fiscalizar su desempeño por medio del voto directo a un órgano regional.

Sintetizando, tendrían que darse tres elementos para calibrar el grado de profundización e institucionalización de la integración regional. En el plano de los *inputs*, deberá haber un(os) actor(es) regional(es) y sus ideas, voluntades o

percepciones. En el plano de los *outputs*, tendrá que manifestarse una cierta durabilidad en el tiempo, por ejemplo a través de la creación de instituciones, y una cierta relevancia en el grado de impacto generado sobre la sociedad y sobre el proceso de integración en sí mismo. Este modelo, aunque discutible y con líneas difusas en el terreno empírico, nos habilitará en el análisis teórico para ser más precisos y no caer en las discusiones recurrentes en esta temática como es la de la susodicha brecha entre el discurso y la práctica.

El siguiente cuadro nos permite conceptualizar el punto de partida de nuestra investigación, diferenciando las variables, el proceso relacional entre unas y otras –esto es, la “producción” o construcción de la integración- y los matices de la integración, según las características que llevan aparejadas:



Fuente: el propio autor, 2011.

<sup>1</sup> La división entre lógicas materiales e ideacionales deriva de qué elementos son los que se enfatizan, pero hay que recordar que en todos los casos, estas lógicas están constituidas por ideas y participan de ellas todos los actores; esto es, al hablar de ideacional, hacemos mención a ideas, valores y percepciones; pero al hablar de materiales también sobreentendemos que los intereses o la geoestrategia vienen determinados por las ideas y valoraciones que se establecen, condicionadas por los tomadores de decisiones y por todos los demás actores que participan en la conformación de dichas lógicas.



Dicho lo cual, lo que pretendemos argumentar de forma coherente o la conclusión tentativa que se nos presenta *a priori* sería la que sigue: Sólo la inclusión de marcos teóricos complementarios, que pongan el foco también en los aspectos ideacionales de las relaciones entre los actores del proceso, podrá brindarnos explicaciones más plausibles para analizar los diferentes hitos y derroteros por los que ha discurrido dicho proceso. Así, se requerirá la combinación de elementos materiales y de elementos ideacionales propios del contexto latinoamericano para integrar una visión más amplia que la que se presenta a menudo desde los enfoques de corte más utilitaristas<sup>2</sup>.

De hecho, cuando hablamos de los actores del proceso, hacemos referencia a diversos actores que funcionan en distintos niveles y planos. En el plano interno, podríamos diferenciar actores gubernamentales en los ámbitos regionales –instituciones mercosureñas como la Comisión de Representantes Permanentes-, estatales –principalmente las cancillerías y jefaturas de estado- y locales –por ejemplo, gobernadores de provincias fronterizas-. Asimismo, habría otros actores no gubernamentales, como son la propia sociedad civil de los estados implicados en el proceso y las organizaciones que se conforman por los propios ciudadanos (por ejemplo, ONG's, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.) e incluso las comunidades epistémicas conformadas por grupos de expertos<sup>3</sup>. Por su parte, los actores en el plano externo se limitarían a los estatales y a los organismos internacionales. Sin embargo, a pesar de lo dicho, los actores centrales en esta investigación serán los presidentes de los

---

<sup>2</sup> “Ello también revelaría la necesidad de marcos teóricos que no se limiten a tomar como factores explicativos los intereses nacionales, los factores funcionales, o supuestas preferencias racionales, así como las dimensiones institucionales. Más que ser factores explicativos, serían dimensiones que deben ser explicadas en función de una combinación de elementos materiales e ideacionales –en particular, identidades y valores- propios del contexto latinoamericano. De ahí la relevancia de una aproximación social-constructivista”. SANAHUJA, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, n°33, 2011, p.148.

<sup>3</sup> Las comunidades epistémicas se definen como “redes de profesionales de reconocida experiencia y dominio de un determinado ámbito y una demanda de relevancia susceptible de ser políticamente conocida en dicho ámbito”. HAAS, Peter (1992). Citado en HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker, *Theories of International Regimes*, 1997, p. 149; mi traducción del original en inglés. De este modo, debido a su reconocimiento y a su capacidad para influir en los tomadores de decisiones, las comunidades epistémicas se constituyen en una suerte de fuerza motor, e impulsor y conductor de propuestas.

estados miembros. Esta elección, que podría parecer reduccionista, se explica por el hecho de que la integración regional en el Mercosur siempre ha sido un proceso eminentemente interpresidencial y vinculado a decisiones gubernamentales, tal y como iremos desglosando a lo largo de este trabajo. Esto no implica desmerecer al resto de actores. Es más, de hecho, los propios tomadores de decisiones se verán influidos, sin ninguna duda, por el resto de actores a la hora de conformar sus ideas y percepciones hacia la integración regional. Asimismo, es importante matizar en esta misma línea de priorización de los actores en función de su relevancia en el proceso, que aunque los cuatro estados miembros –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– ostentan el mismo estatus formal y jurídico en el proyecto regional, en la práctica son los dos socios mayores los que atesoran mayores capacidades políticas para dirigir el proceso. Por este motivo y sin pretender infravalorar el importante rol de Paraguay y Uruguay, daremos mayor espacio y atención a lo referente a las dinámicas impulsadas por Argentina y Brasil.

Volviendo a los argumentos y razonamientos que constituyen el punto de partida de nuestra investigación y para testar nuestras aproximaciones, podemos enunciar unas contrahipótesis que actúen como forma de control para evitar asunciones o presuposiciones. Éstas rezarían así:

- I. Las ideas de identidad y socioculturales no son tan importantes o relevantes en el compendio de factores que “producen” o influyen en la integración regional sudamericana. En esta línea, la redefinición sociopolítica posterior a la crisis regional 1999-2002 ocultaría, en verdad, una visión realista y geoestratégica de Brasil para utilizar su liderazgo regional como principal argumento para convertirse en un *global player*; sería, por tanto, un trampolín para ascender en el escenario internacional siendo la integración regional un mero instrumento funcional a tal fin.
- II. Los elementos ideacionales tienen un impacto muy limitado. Aunque sean muy recurrentes y manidos en el plano discursivo, no tienen casi ninguna trascendencia sobre la toma de decisiones y la integración realmente

implementada. Lo ideacional estaría así más centrado en los posibles réditos políticos derivados de su instrumentalización que en la profundización e institucionalización del proceso de integración regional.

- III. La disciplina de Relaciones Internacionales se ha centrado en examinar las capacidades materiales en lo referente a la integración regional porque, de hecho, los elementos materiales son los definitorios y más explicativos de por qué se produce la integración regional y de qué manera se lleva a cabo. Por tanto, si queremos mejores explicaciones del proceso del Mercosur, tenemos que ahondar aún más en las lógicas geoestratégicas y económicas para aumentar nuestro conocimiento de nuestro objeto de estudio.

Estas contrahipótesis quedarán sobrevolando a lo largo del trabajo hasta ver si las conclusiones finales nos permiten refutarlas, al mismo tiempo que corroboraríamos las hipótesis inicialmente enunciadas llegado el caso.

#### **b) Estructura del trabajo**

El punto central referente al papel de los elementos ideacionales en el proceso de integración del Mercosur se nos presentará tras haber realizado varias tareas previas a lo largo de este trabajo. En primer lugar, acometeremos las necesarias precisiones conceptuales, presentado la terminología y la metodología empleada (parte I, capítulo I) para, a continuación, hacer un detallado desglose de los enfoques teóricos que abordan la integración regional y que se convertirá en nuestro marco teórico (parte I, capítulo II). En segundo lugar, realizamos un repaso histórico-analítico de los orígenes de la integración sudamericana, buceando en sus antecedentes más remotos y más recientes y abordamos las primeras fases del actual proceso del Mercosur, con la intención de presentar un mapa de los distintos factores que inciden en este proceso (parte II, capítulo III) para acabar desembocando en el período posterior a 2003 en el Mercosur (parte II, capítulo IV). En este punto, se concentrará un especial esfuerzo para dimensionar la redefinición sociopolítica del Mercosur a partir de 2003 y se presentarán

las diferentes agendas que irrumpen en este período. Los avances serán convenientemente balanceados por lo que hemos denominado como límites o impedimentos, que frenan o se oponen a esa pretendida redefinición.

Posteriormente, aplicaremos las teorías sobre el proceso de integración regional del Mercosur (parte III, capítulo V). Es en el momento en el que evaluamos las teorías que explican el Mercosur para comprobar su validez y potencialidades cuando percibimos la paradoja que nos ocupa: las explicaciones tradicionales han tenido un peso preponderante y han sido capaces de dotar de significado a ciertos hitos fundamentales del proceso de integración regional. De este modo, como veremos con más detalle en el capítulo 5, el acercamiento entre las recientemente democráticas Brasil y Argentina en los años 80's han sido, mayoritariamente, pasadas por el tamiz del neorealismo y de lógicas geoestratégicas, entendiendo que el valor principal de este período es la búsqueda de seguridad vecinal y la consolidación democrática, que, a su vez, va permeando otros sectores en un ejercicio de efecto derrame, característico del neofuncionalismo. Así mismo, el surgimiento del Mercosur en 1991 supone el pistoletazo de salida de una creciente interdependencia económica en la región a lo largo de la mayor parte de la década de los 90's, que dará pie para que el neoliberalismo económico explique la integración regional desde su particular óptica racionalista frente a las críticas del neoestructuralismo de cuño latinoamericanista. Pero la paradoja que se erige en el detonante de este trabajo es la particular coyuntura que se produce tras la crisis económica, política e institucional en Argentina, y por ende en el Mercosur, en 2002. Por su parte, no sólo la lógica económica resulta insuficiente: la lógica geoestratégica tampoco será capaz de explicar esta situación por sí misma. A partir de ese momento, asistimos a una redefinición del Mercosur<sup>4</sup> y a la implementación de

---

<sup>4</sup> “Después de la época de Menem, la Argentina experimentó una fase de introversión –prácticamente desde 1999 hasta el cambio de gobierno de mayo de 2003- durante la cual el MERCOSUR estaba subordinado a la agenda de reconstrucción nacional, tanto en términos políticos como económicos y sociales. Fue recién después de la elección del presidente Néstor Kirchner que el país volvió a recolocar el tema de la integración en su agenda exterior, situando el MERCOSUR en un primer plano de su política exterior.[...] Aparte de los intensos lazos políticos y económicos, se han incrementado las relaciones culturales: en muchos colegios argentinos la enseñanza del portugués es obligatoria, Brasil es un importante destino del turismo argentino y a nivel de ciudadanía está emergiendo, por debajo de las

políticas tendentes a crear un “Mercosur social”<sup>5</sup> al mismo tiempo que la interdependencia económica registra sus mínimos históricos. Estos elementos que ahora sólo esbozamos serán convenientemente presentados y problematizados en el trabajo.

Estos eventos, a nuestro juicio, no son convenientemente explicados desde ninguno de los enfoques tradicionales y el hecho de que estén dotados de lógicas más socioculturales e identitarias que estrictamente geoestratégicas y económicas, nos sugiere la necesidad de introducir enfoques críticos, reflexivos, intersubjetivos, con características constructivistas, para poder abarcar las motivaciones de este proceso. Esto nos llevará a plantear una explicación teórica complementaria del período posterior a 2003, reconociendo la importancia de los elementos materiales y las teorías utilitaristas, pero añadiendo un enfoque que visibilice y dé mayor relevancia que la que tradicionalmente se dispensa a los elementos ideacionales.

A modo de cierre, extraeremos todas las conclusiones derivadas de la presente investigación (parte III, capítulo VI) con el objetivo de probar las hipótesis de partida y, en la medida de lo posible, contribuir a lo ya existente en la disciplina con un aporte original que sea de utilidad para permitir acercarnos a este fenómeno de la integración regional sudamericana con más y mejores herramientas analíticas que nos faciliten la tarea de desentrañar lo que sucede en esa realidad. A continuación, se aporta un anexo

---

identidades nacionales, una identidad mercosureña”. CORONADO, Horacio; GRATIUS, Susanne. “Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: intereses, alianzas y conflictos” en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008, p. 221-222.

<sup>5</sup> “A partir del año 2005 se ha logrado consolidar el trabajo acumulado a través de la creación de la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social, la cual estuvo hasta el año 2007 a cargo de la delegación del Paraguay. Esta secretaría tiene como cometido sostener el proceso, generar insumos para la discusión y mantener el intercambio entre los diferentes referentes en cada uno de los países. También tiene como cometido la elaboración de una Agenda Social para el MERCOSUR y la ejecución de un Plan Bienal de acción de la RMADS. En la actualidad la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social es responsabilidad de la delegación del Uruguay, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social”. Extraído de la página oficial del Mercosur Social: <http://www.mercosur-social.org/> . (Última consulta el 12 de julio de 2011).

con referencias a los actores entrevistados y se facilitan las referencias bibliográficas que han servido de sustento en esta investigación.

Un punto importante a señalar en esta introducción a colación de la estructura de la tesis, es el relativo a los hilos conductores que nos guiarán a lo largo de la misma y sobre los que volveremos de forma recurrente para mantener una coherencia interna y unas argumentaciones hilvanadas. En este sentido, esbozaremos estas tres guías que se irán explicitando y, en todo caso, subyacerán a lo dicho actuando como engranaje interno del trabajo. Así, tendremos muy presente la noción del proceso de construcción del “otro” como amigo, visualizando de forma dinámica cómo percepciones de rivales o enemigos se modelan y construyen hasta autoperibirse como amigos. Un segundo hilo conductor será una cierta lógica identitaria de los países de la región, proveniente de un pasado compartido que nos permite agruparlos bajo una suerte de sociedad latinoamericana de estados, en el período posterior a las independencias, y que ahora nos podría llevar a hablar de una sociedad regional de estados. Esta idea nos llevaría a nuestro tercer hilo conductor que atraviesa a lo largo de toda la tesis, esto es, la gradación para poder medir la intensidad o institucionalización de la integración regional. Aunque no haya ninguna medición plenamente satisfactoria, adoptaremos la de los tipos de *regionness* de Bjorn Hettne –que explicamos con detalle en el capítulo 2 referente al marco teórico- para apuntar diferentes estadios de integración en virtud de que se profundice en mayor o menor medida el proceso de integración regional del Mercosur. Así pues, con estos tres hilos conductores pretendemos guiar al lector, y a nosotros mismos, a través de las reflexiones y argumentos que nos permiten discernir qué sucedió en el Mercosur en general y, más específicamente, en el período posterior al año 2003, cómo ha sido explicado desde los distintos enfoques y si pueden enriquecerse esas explicaciones añadiéndole otros elementos u otras lógicas.

### **c) Justificación del objeto de estudio**

Esta investigación pretende ser relevante en tres niveles distintos. En un primer nivel, para la disciplina de Relaciones Internacionales aspira a servir como ejemplo de las potencialidades de enfoques plurales que aúnen elementos y lógicas que están en la realidad, pero que las teorías han tendido a compartimentalizar eligiendo centrarse en unas y desechando otras. Por tanto, esta investigación se justifica como un reto por proveernos de enfoques teóricos complementarios en el seno de la disciplina y como un intento por desarrollar un método constructivista metateórico aplicado a una realidad empírica de las relaciones internacionales.

En un segundo nivel, en el ámbito de las teorías de integración regional y más específicamente, en el abordaje del Mercosur, este trabajo se justifica por el deseo de aportar una visión más compleja y abarcadora, que incluya un mayor número de factores que nos permitan explicar de forma más amplia y precisa este fenómeno regional. En esta línea, las teorías de integración regional pueden verse favorecidas por los debates y críticas teóricas aquí presentadas y, con ello, el propio proceso mercosureño.

En tercer lugar, en relación al objeto de estudio escogido y su importancia, hay que tener en consideración la idoneidad de realizar esta investigación. ¿Por qué habríamos de interesarnos por este tema en concreto? ¿Por qué la dimensión ideacional? ¿Por qué el proceso de integración regional del Mercosur? La vinculación de la integración región sudamericana con la consolidación democrática y la eliminación de las hipótesis de conflicto vecinal tan recurrentes en los períodos militares precedentes nos alertan de la relevancia y, por tanto, la necesidad de conocer con detalle este proceso. Sólo el profundo conocimiento teórico, histórico y sociopolítico del regionalismo mercosureño nos permitirá entender cómo se originó, se desarrolló y las consecuencias que su devenir conlleva para toda la región sudamericana que, después de haber perdido cierta relevancia internacional geoestratégica que tenía durante la

contienda bipolar característica de la Guerra Fría y de haberse centrado en su apuesta por la democracia y por el desarrollo, se configura actualmente como una reserva estratégica de recursos naturales que la puede erigir en una región emergente en la escena internacional.

En esta línea, hay que recordar que las transiciones desde las dictaduras militares a las democracias están directamente conectadas con el fenómeno cooperativo entre los vecinos. Como veremos con mayor detenimiento en el capítulo 3, las políticas de buena vecindad respectiva tanto del presidente Raúl Alfonsín en Argentina como de José Sarney en Brasil les permitieron ganar legitimidad internacional y apoyo popular en el interior de sus respectivos países al mismo tiempo que restaban protagonismo a los militares y, por ende, al riesgo latente de regresión al período dictatorial. El compromiso democrático para acceder al proceso de integración regional se explicitó en la cláusula democrática emanada del Protocolo de Ushuaia de 1998<sup>6</sup>, pero *de facto* estuvo siempre presente en la mente de los impulsores del proyecto. Prueba de ello fue el rechazo a la participación de Paraguay –todavía bajo la dictadura de Stroessner– en las negociaciones previas al Mercosur entre Brasil y Argentina a las que sí asistía ya el Uruguay democrático. Sólo tras la transición democrática paraguaya a partir de 1989, se le dio cabida en las negociaciones que acabarían con la firma del Tratado de Mercosur en la propia capital paraguaya. Sin lugar a dudas, una de las caras del regionalismo es la de garantía democrática y, por ello, además se pretende que el crecimiento económico y la forma de insertarse en el mundo globalizado que genera el proceso de integración regional impliquen desarrollo para sus sociedades. Dicho lo cual, podemos apreciar la importancia que entraña el proceso mercosureño como rechazo a la vuelta al pasado dictatorial en lo político y como expectativa de desarrollo para el futuro. De hecho, en última instancia, ambas razones (tanto la consolidación democrática en la región como el desarrollo futuro de estos países) suscitan nuestro interés –y el de la mayoría de sudamericanos– como para acometer este estudio.

---

<sup>6</sup> Disponible en <http://www.amersur.org.ar/Integ/ProtocoloUshuaia.htm> (Último acceso el 2 de octubre de 2011).



Otro aspecto que requiere ser clarificado es la elección del proceso de integración del Mercosur en detrimento de otros, tanto dentro como fuera del continente americano. En lo concerniente a los procesos de integración regional en el ámbito americano, los casos son numerosos y variados como veremos al principio del capítulo 3. Yéndonos atrás en el tiempo, encontramos la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, que como su propio nombre indica, tenía por objetivo dar cabida a acuerdos de libre comercio entre los países latinoamericanos. El no cumplimiento de sus altas expectativas llevó a su reformulación menos ambiciosa de la mano de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) firmado también en Montevideo en 1980, en cuyo marco jurídico-institucional se inscriben los demás acuerdos de integración de la región con la denominación de Acuerdos de Complementación Económica<sup>7</sup>. Por otro lado, hay procesos de integración encuadrados en otras regiones geográficas desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 –que extiende a México el acuerdo de 1989 entre los Estados Unidos y Canadá para reducir los aranceles- hasta el Mercosur –que abordamos en este trabajo-, pasando por el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de 1960 –que aspiraba a una unión aduanera y comercial, y que en 1993 dio origen al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) con objetivos más amplios que incluyen la consolidación de la democracia y objetivos de desarrollo-. En este somero repaso del área geográfica americana también apuntamos la existencia del Pacto Andino de 1969, redenidoado Comunidad Andina (CAN) desde 1996 con una nutrida institucionalidad pero sin demasiado impacto real ni desarrollo de políticas regionales, y de la que se retiró Venezuela en 2006 dejándola debilitada y sólo integrada por Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Y, por último, la Comunidad Caribeña (CARICOM) de 1973, focalizada en eliminar las barreras aduaneras entre los estados caribeños. A estos procesos apenas enunciados, habría que añadir otros que apenas están en ciernes y que no han manifestado, al menos por el momento, visos de consolidarse o que directamente fueron desechados. En este último caso estaríamos hablando del Acuerdo de Libre Comercio

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el ACE-14 es el embrión del Mercosur, dado que se trata del acuerdo de cooperación y de comercio bilateral entre Brasil y Argentina de 1990.

de las Américas (ALCA), de corte eminentemente económico, barruntado desde 1991, negociado intensamente durante años para ser finalmente descartado en la cumbre de Mar de Plata de 2005. Su antagonista, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), de corte fuertemente ideológico, tampoco ha gozado de demasiado éxito en términos generales, aunque a pequeña escala se haya intentado dotar de una agenda eminentemente social y estar fundamentado en apelaciones a un creciente comercio justo entre los pueblos. Como plantearemos en el capítulo 4, a pesar de la gran relevancia que entraña el ALBA para los pequeños estados miembros de esta iniciativa, muy dependientes de estos intercambios económicos, la atención internacional hacia este proceso ha estado condicionada por la figura del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y por las críticas vertidas hacia su hipotética intención de instrumentalizar políticamente el ALBA en base a sus propios intereses.

Asimismo, en la actualidad siguen surgiendo nuevas iniciativas como la de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), inaugurado en 2010 en México y que pretende sentar a la mesa a todos los países latinoamericanos, incluyendo a Cuba, y dejando fuera a los Estados Unidos y Canadá. Dada la poca perspectiva temporal aún es pronto para hacer valoraciones, pero no cabe duda que el mero hecho de su constitución refuerza el argumento de la centralidad de la idea de identidad común o de unión latinoamericana, que manejaremos en algunos momentos de nuestro trabajo. O, por nombrar alguna otra, el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, que funciona como un ámbito informal de coordinación y cooperación política entre los estados latinoamericanos cuyas costas son bañadas por el Océano Pacífico, especialmente pensado para estimular el comercio y la inversión proveniente de las costas asiáticas. Las cautelas respecto a la inmediatez de su creación son también aplicables en este caso.

Y en lo que concierne a procesos fuera del hemisferio occidental, el estudio de la Unión Europea, aparte de ser especialmente manido y ya explorado, puede acabar resultando contraproducente, ya que al constituirse en el modelo de integración

típicamente más exitoso –al menos hasta el momento actual-, se ha erigido en el paradigma modélico para los demás procesos y, de hecho, puede ser considerado como un caso único e incomparable (n=1)<sup>8</sup>. Por esta razón, es fácil caer en la tentación de intentar explicar el proceso de formación y desarrollo de la Unión Europea y proceder ulteriormente a su extrapolación a otros contextos, como si de un recetario a seguir se tratara. Es ésta una de las actuaciones que pretendemos evitar en este trabajo. El énfasis que hacemos recaer en los aspectos intersubjetivos e ideacionales es también una muestra de la imposibilidad de trasladar ciertos modelos, instituciones o acciones de una región a otra que tiene su particular idiosincrasia e historia propia y que, por tanto, los convierten por definición en no extrapolables. Por otro lado, la integración sudamericana reúne los requisitos de historia común y valores compartidos que pretendemos visibilizar en este trabajo, al mismo tiempo que su trayectoria resulta, en nuestra modesta opinión, prometedora. Las opciones de estudiar otras regiones como la de África del Sur, África Occidental o el Sudeste Asiático se han pospuesto por el momento<sup>9</sup> –aunque, no obstante, no se descarta que en el futuro pudieran ser abordadas bajo este marco teórico y metodológico que aquí presentamos-.

#### **d) Explicación del trabajo de campo: estancias de investigación y entrevistas**

El método de investigación empleado –como se detallará en el capítulo 1- ha sido, además del análisis crítico y detallado de fuentes primarias y secundarias, la elaboración de entrevistas semiestructuradas con expertos y funcionarios del Mercosur y con tomadores de decisiones en el marco de la integración regional sudamericana. Lo primero –el análisis de fuentes primarias y secundarias- se hizo principalmente en dos estancias de investigación de tres meses cada una realizadas en el Instituto de Ciencias

---

<sup>8</sup> Con esta terminología propia de enfoques de corte más cuantitativo hacemos referencia al hecho de que si un caso es único y excepcional, no permite hacer análisis comparativos. En esa línea, sostenemos el valor referencial de la experiencia europea, pero deseamos la posibilidad de establecer una comparación directa con otros casos de integración regional en la medida en que las características sustantivas son tan distintas que no se derivarán conclusiones firmes de dicha comparación.

<sup>9</sup> Y, en honor a la verdad, tengo que confesar que la integración latinoamericana me es mucho más próxima y conocida su historia y procesos socio-políticos por haber tenido la oportunidad de vivir durante distintos períodos de tiempo en distintos países de América Latina.

Sociales de la Universidad de Lisboa entre octubre y diciembre de 2008 bajo la supervisión del doctor Andrés Malamud, y en la Universidad de Bath entre octubre y diciembre de 2009 bajo la supervisión del doctor Gian Luca Gardini.

Por su parte, las entrevistas semiestructuradas se han llevado a cabo mayoritariamente a lo largo de una estancia en el CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional) en Montevideo entre octubre y diciembre de 2010 bajo la supervisión del doctor Gerardo Caetano, una segunda estadía en la capital uruguaya invitado por la Universidad de la República en marzo de 2011 y un viaje académico a Río de Janeiro y Sao Paulo en julio de 2011 y otro a Brasilia en noviembre de 2011. Dichas entrevistas, alrededor de una treintena, han sido principalmente realizadas a actores políticos y funcionarios del Mercosur que tuvieron capacidad de toma de decisión en el proceso de integración regional en el período objeto de estudio en esta investigación. Estas entrevistas estuvieron, en la mayoría de los casos, sujetas a reglas de confidencialidad por lo que los datos que se aportan de ellas –aparte de la relación de nombres y posición que consta en el Anexo I de este trabajo– son limitados para salvaguardar su anonimato y se dio libertad a los entrevistados para que se expresaran de forma crítica y analítica sobre los temas y cuestiones que se les fue planteando, tras haberles introducido distintas problemáticas o hechos sobre los que debía discurrir la entrevista. El resultado derivado de estos intercambios y charlas con estos protagonistas del proceso mercosureño ha sido posteriormente contextualizado y contrastado con la realidad empírica y con otros testimonios, incluyendo a analistas y expertos en esta materia, para evitar posibles “reescrituras” del pasado. Finalmente, las informaciones y argumentos han sido oportunamente utilizados e insertados a lo largo del presente trabajo, tal y como queda patente a continuación.

## **PARTE I. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA**

## **CAPÍTULO 1. PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGÍA**

En este capítulo se pretende presentar la aproximación teórica y metodológica de la investigación y, con ello, aclarar algunos conceptos y perspectivas a fin de evitar equívocos o fomentar malentendidos por el hecho de usar términos que no siempre son unívocos. Para ello, este capítulo está dividido en dos grandes bloques que permiten posicionarse para acometer el resto de la investigación. En un primer bloque se aclara y especifica la discusión terminológica para no dejar dudas sobre qué fenómeno –los procesos de integración regional- vamos a abordar (primer epígrafe) y a qué nos referimos cuando hacemos mención a lo ideacional (segundo epígrafe). A continuación, abrimos un segundo bloque más amplio, en el que se especifica la aproximación metodológica y se dan las principales pistas de qué métodos nos vamos a servir para realizar la presente investigación.

### **a) Precisiones conceptuales y terminológicas.**

#### **I. Integración regional.**

Los procesos de integración regional han suscitado un interés limitado, como un tema accesorio y casi marginal en la esfera de las Relaciones Internacionales desde hace tiempo, pero especialmente desde la década de los años cincuenta y más intensamente con un nuevo resurgir desde los ochenta. Esta creciente preocupación por esta temática se debe a tres factores principalmente. En primer lugar, de la mano del éxito en la profundización y ampliación de la Comunidad Europea, convertida posteriormente en Unión Europea. La proliferación de proyectos de integración regional en distintas áreas del globo, principalmente bajo la figura del “nuevo regionalismo”, como ya se verá más adelante, sería la segunda causa del interés creciente por estos fenómenos. Y, en tercer lugar, la propia apertura de la disciplina de Relaciones Internacionales a nuevas agendas y a nuevos actores, derivado del cuarto debate de la disciplina que enfrenta al *mainstream* y a teorías críticas, constructivistas y reflectivistas, como se mencionará en diferentes fases del trabajo.

Hay que precisar que cuando hablamos de integración regional o regionalismo – dos términos que utilizaremos indistintamente- podemos utilizar desde una definición más o menos ortodoxa que haga referencia al “conjunto de políticas diseñadas por uno o más estados para promover el surgimiento de una unidad regional cohesionada, que fije la manera de relacionarse entre los estados de la región y el resto del mundo, y que cree las bases políticas organizativas para un cierto abanico de asuntos en el seno de la región”<sup>10</sup> hasta otras más escuetas, que entienden la integración regional como “el proceso que provee de normas, regulaciones y políticas comunes para una región”<sup>11</sup>. Asimismo, podemos diferenciar distintos niveles de regionalismo, según hablemos de una conciencia de comunidad (*soft regionalism*) o de los acuerdos interestatales formalizados (*hard regionalism*), aunque el objetivo de ambos fuera la consecución de objetivos comunes en distintas áreas<sup>12</sup>.

Por otra parte, una definición que goza de un importante consenso es la de Olivier Dabène, cuya amplitud y precisión la hacen idónea como punto de partida para esta investigación. Así, la integración regional sería “un proceso histórico de crecientes niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales y transnacionales), llevado a cabo por actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y diseñan métodos para alcanzarlos y, con ello, contribuyen a construir una región. Hay tres corolarios para esta definición: (1) el proceso puede englobar a una gran diversidad de actores (públicos y privados), diversidad de niveles (desde abajo y desde arriba) y diversidad de agendas; (2) puede derivarse de una deliberada estrategia o

---

<sup>10</sup> HURRELL, Andrew, “Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?”, en *International Affairs*, Vol. 68, No. 1, Jan. 1992, p. 123; mi traducción del original en inglés.

<sup>11</sup> MATTLI, Walter, *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge University Press, 1999, p. 44; mi traducción del original en inglés.

<sup>12</sup> FAWCETT, Louise, “Exploring Regional Domains: a comparative history of regionalism”, en *International Affairs*, 80, 3, 2004.

surgir como una consecuencia inesperada de la interacción social; y (3) puede conllevar la creación de instituciones (*institution building*)”<sup>13</sup>.

Por último, podemos facilitar una última definición desde una perspectiva más próxima a quien escribe estas líneas y que condensa la anterior poniendo el foco en el carácter dinámico y en los aspectos ideacionales y de voluntad política. En virtud de ella, podemos definir el regionalismo o la integración regional como “los procesos, normas e instituciones –que se desarrollan al interior de una región por la interacción de actores internos y externos-, tendentes a sintonizar sus identidades y valores compartidos y a hacer converger sus políticas tanto respecto al interior de la región como con referencia al contexto internacional”<sup>14</sup>. En esta definición se remarca la pluralidad de actores que actúan en el proceso, al igual que la dimensión interna –tanto doméstica como regional- y la dimensión internacional. Asimismo se reserva un lugar central a lo ideacional al poner el foco en las identidades, la idea de unidad y la autopercepción de un pasado y un futuro común. Y, por último, se introduce también el aspecto normativo-institucional en la medida en que se aborda la implementación de las políticas regional y la profundización de la integración por la vía de la creación de instituciones que refuercen el proyecto regional.

Una vez evocadas distintas miradas sobre lo que significa el regionalismo y las variantes que están más acordes con las aproximaciones que se manejarán a lo largo de este trabajo de tesis doctoral, señalamos otros conceptos que aparecen en esta investigación y que no deben ser interpretados de forma equívoca, como puede ser la diferenciación entre “nuevo regionalismo” y “regionalismo abierto”.

---

<sup>13</sup> DABENE, Olivier, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, 2009, p. 34; mi traducción del original en inglés.

<sup>14</sup> Extraído de la ponencia de CABALLERO, Sergio. “Constructivism and regional integration theories. The application to Mercosur”, en la *ECPR (European Consortium for Political Research) Graduate Conference*, 26 agosto 2008, Barcelona, España.



De este modo, el “nuevo regionalismo”, entendido en un primer caso como una posición teórica-analítica de Relaciones Internacionales (con mayúsculas al ser entendido como disciplina académica) –y tal y como veremos en el capítulo 2 de marco teórico-, se ha acuñado por los investigadores del Departamento de Investigación para la Paz y el Desarrollo de la Universidad de Goteborg, Suecia, encabezados por Bjorn Hettne y Fredrik Soderbaum, para responder al fenómeno de la globalización y, en concreto, desde visiones neoestructuralistas para posicionarse frente al riesgo de marginalización en el contexto de la creciente globalización económica. Sin embargo, el “nuevo regionalismo”, en este segundo caso entendido como fenómeno de relaciones internacionales (en minúsculas en este caso), se caracteriza por una “política comercial más abierta, un mayor énfasis en la inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial a través de mayores flujos de comercio e inversión directa, una cobertura más amplia de temas y disciplinas, y la emergencia de procesos de integración preferencial Norte-Sur entre países con grandes disparidades de niveles de desarrollo e ingresos per capita”<sup>15</sup>. Así, el fenómeno del nuevo regionalismo nos muestra cómo se coloca principalmente el énfasis en las relaciones económicas y en la inserción comercial, lo cual no impide que sea concebido como un fenómeno pluritemático, que abarca distintos ámbitos más allá del que es más evidente, como es el económico.

Más concretamente, podemos rastrear el corpus teórico del concepto de “nuevo regionalismo” en tres documentos emanados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo la presidencia de Gert Rosenthal: “Transformación productiva con equidad” de 1990, “Desarrollo sostenible: Transformación productiva, equidad y medio ambiente” de 1991 y el programa de “nuevo regionalismo” en 1994, tal y como señala Eduardo Gudynas<sup>16</sup>. Hay que aclarar que hay una importante confusión en el seno de la propia Academia sobre la diferencia entre “nuevo regionalismo” y “regionalismo

---

<sup>15</sup> BOUZAS, Roberto, “El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, en *Revista de la CEPAL*, número 85, abril 2005, pp. 7-18.

<sup>16</sup> GUDYNAS, Eduardo, “Open regionalism or Alternative Regional Integration?”, citado en VALVIS, Anastasios I. “Regional Integration in Latin America”, *Institute of International Economic Relations*, febrero, 2008, p. 12.

abierto”. A veces se usan de forma indistinta<sup>17</sup>, pero podemos establecer algunos matices en aras a clarificar las diferencias conceptuales. En principio, el nuevo regionalismo tendría que ver, como acabamos de señalar, con su dimensión plural tanto en lo que concierne a sus ámbitos de integración (sociopolítico, económico, geoestratégico, etc.) como por los estados que se integran (por ejemplo, entre estados asimétricos, configurando una suerte de regionalismo Norte-Sur). Por su parte, el regionalismo abierto hace más énfasis en la dimensión económica de eliminación de barreras proteccionistas al comercio e incentivo a la inversión extranjero en un mundo cada vez más globalizado. Así lo podemos constatar con la definición de Clark W. Reynolds que reza como sigue:

*El regionalismo abierto es entendido como una estrategia de apertura económica internacional que acentúa la cooperación regional enfatizando la reducción de los costes de transacción intrarregional en sentido amplio. El concepto de acceso social es entendido de manera que implica medidas activas del estado y de la sociedad civil para permitir las ganancias derivadas de la liberalización y de los ajustes estructurales, que son más ampliamente compartidos, de manera que la eficiencia económica, la competitividad y el crecimiento económico sean acordes a la estabilidad social y política”<sup>18</sup>.*

Otra diferencia conceptual importante que debemos saldar desde el inicio es la diferencia entre regionalismo y regionalización, que en ciertos casos se usan erróneamente de manera indistinta, pero que numerosos autores han insistido

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, aquí: “Hace casi una década, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó el término “regionalismo abierto” para describir el proceso por el cual los países de América Latina y el Caribe estaban persiguiendo el regionalismo al mismo tiempo que dismantelando las barreras al comercio con terceros países y abriendo sus mercados a la inversión extranjera. Describamos ese regionalismo como “nuevo” o “abierto”, hay un sentido en el que es claramente diferente al viejo regionalismo”. BULMER-THOMAS, Victor. “Introduction” en BULMER-THOMAS, Victor, *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, 2001, p. 1-2; mi traducción del original en inglés.

<sup>18</sup> REYNOLDS, Clark W. “Open regionalism – Lessons from Latin America for East Asia”, citado en VALVIS, Anastasios I., “Regional Integration in Latin America”, *Institute of International Economic Relations*, febrero, 2008, p. 12; mi traducción del original en inglés.

acertadamente en diferenciar. De este modo, de modo sintético “entenderemos regionalismo como proyecto y regionalización como proceso”<sup>19</sup>. Siguiendo la catalogación del grupo de Economía Política Internacional de la Universidad de Sheffield, encabezada por Andrew Gamble y Anthony Payne,

*“el regionalismo englobaría las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores que forman parte de la misma región [...] Por regionalización cabe entender el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales; este fenómeno comporta la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región, pero, a diferencia del regionalismo, el carácter político o el referente institucional de estos procesos no siempre está presente ni es necesario”<sup>20</sup>.*

Como ejemplo clarificador podríamos decir que el típico comercio entre ciudades fronterizas con las divisas de los estados limítrofes o los escenarios de bilingüismo e interacción social, académica o empresarial a ambos lados de dichas fronteras pueden ser entendidos como casos de regionalización, pero no siempre de regionalismo; esto es, estamos ante un hecho de puesta en común, un proceso de interacción, pero no hay (al menos, necesariamente) un proyecto político detrás de esos sucesos.

Otro concepto debatible es qué entendemos por región, máxime cuando a lo largo de este trabajo se va a utilizar de forma sustitutiva del espacio físico y sociopolítico que abarca el Mercosur. Para algunos, el ámbito Mercosur sería sólo una subregión comprendida en la región sudamericana o, para otros, incluso en la región

---

<sup>19</sup> IBÁÑEZ, Josep, “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2000, p.3.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.3-4.

latinoamericana. La región se comprendería como una esfera superior a la estatal en el sentido de que engloba a varios estados contiguos y que reúnen algunas características comunes o afines, ya sean de naturaleza histórica, lingüística, etc. No obstante, y a modo de definición de referencia (es decir, no porque sea la única ni la mejor, sino porque es la que presentamos de forma inequívoca para que el lector entienda a qué estamos haciendo mención), hablamos de región para referirnos al ámbito Mercosur, ya sea en el sentido de los estados miembros *sensu stricto* (es decir, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) o ya sea lo que se considera el ámbito de actuación del Mercosur político (esto es, los cuatro miembros plenos más los estados asociados, que comprendería además de a los cuatro mencionados, a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, México y a Venezuela, este último como estado en vías de incorporación), salvo cuando expresamente especifiquemos que hablamos de cualquiera otra, por ejemplo, la región andina, sudamericana o latinoamericana.

Una afirmación muy clarificadora en esa línea y con la que sintonizamos en esta investigación es la que provee Félix Peña al afirmar que “la idea de que Sudamérica conforma un espacio diferenciado tiene raíces históricas profundas que descansan en razones geográficas. Éstas, a su vez, potencian la conexión de las respectivas agendas nacionales, de modo que los efectos de contagio de lo que ocurre en cualquiera de los países sobre el resto suelen ser intensos. Esto, sin embargo, no implica que se trate de un espacio separado de, ni contrapuesto a otros, como el latinoamericano o el hemisférico. Tampoco supone que no existan diferencias dentro del propio espacio sudamericano: por ejemplo, entre las vertientes andina y atlántica, o entre la del Norte, que tiende a insertarse en el Caribe y está más vinculada económicamente a Estados Unidos, y la del Sur, con una mayor tradición de asociación con Europa”<sup>21</sup>.

Una aclaración que hay que hacer en este punto, aunque debiera ser ya evidente a estas alturas es que sólo estamos haciendo mención al regionalismo en el plano

---

<sup>21</sup> PEÑA, Félix. “La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, n.219, enero-febrero 2009; p.47.

internacional y, en ningún caso, abordamos lo que también se conoce como regionalismo, pero en un plano subestatal. Esta idea de los diferentes niveles de análisis en las teorías de integración regional lo dejó ya aclarado Arendt Lijphart<sup>22</sup>, distinguiendo entre los niveles internacional, nacional y subnacional. Así pues, reiteramos para evitar equívocos que el que nosotros estudiaremos es el primero de ellos, obviando otros casos, esto es, la integración en el nivel internacional y no en el subestatal.

La importancia de este primer epígrafe deriva de la idea de que las definiciones son importantes por varios motivos, pero principalmente porque en función de cómo definamos nuestro objeto de estudio y nuestro acercamiento al mismo, estamos dejando translucir de qué fenómeno en concreto estamos hablando<sup>23</sup>. Debemos dejar claro cuál es la problemática que nos ocupa con la intención de poder plantear argumentaciones que pretendan explicar de forma plausible estos fenómenos. Al mismo tiempo, dado que utilizaremos los marcos teóricos como “herramientas o llaves”, debemos consensuar previamente sobre qué “cerrojos” las vamos a aplicar, o dicho con otras palabras, tras delimitar el campo de actuación en este epígrafe de precisiones terminológicas y dotarnos de herramientas analíticas en el capítulo 2, presentaremos nuestro caso de estudio del Mercosur en los capítulos 3 y 4 para acabar aplicando la teoría sobre dicho caso de estudio en el capítulo 5 y extraer las conclusiones pertinentes en un último capítulo.

La última puntualización se refiere a reconocer “desde dónde hablamos”. Así, es necesario que situemos el punto de partida teórico tanto de la disciplina de Relaciones Internacionales en su conjunto como los estudios referidos a la integración regional. De

---

<sup>22</sup> LIJPHART, Arendt. “Cultural Diversity and Theories of Political Integration”, *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, n.1, 1971, p. 1-2.

<sup>23</sup> Extraído de la ponencia de DE LOMBAERDE, Philippe, “Problematising the Comparative Study of Regionalisation”, en la *2nd World International Studies Conference (WISC)*, Ljubljana, Eslovenia, 26 julio 2008.

este modo, podemos afirmar que las teorías de integración regional se enmarcan en un ámbito compartido por la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, ya que se conciben, respectivamente, al interior del estado en forma de entidades subestatales<sup>24</sup> o también, abarcando diferentes estados en un ámbito por encima del estados –sin implicar necesariamente supranacionalidad, es decir, cesión de soberanía a un ente superior al estatal-. Dentro de los segundos, que son los que nos ocupan en este trabajo, la principal disciplina de referencia ha sido la de Relaciones Internacionales, cuya evolución y crecimiento puede ser aparejada o contada paralelamente a la propia de las teorías de integración regional, como veremos más abajo. De este modo, aunque el interés de ciertos estados o entes por poner decisiones en común o ampliar sus ámbitos de cooperación data de largo tiempo atrás, su planteamiento teórico riguroso y coherente se remonta a la Segunda Guerra Mundial y a la aspiración de que este tipo de fórmulas pudieran evitar este tipo de contiendas<sup>25</sup>.

## **II. Lo ideacional.**

Dado que a lo largo del trabajo cobrará especial sentido un acercamiento al Mercosur desde enfoques de corte ideacional, será oportuno enunciar a qué hacemos alusión al utilizar tales términos. Así, por elementos ideacionales se entenderán ideas, percepciones y valores de índole netamente personal, intersubjetivos, provenientes de imaginarios sociales, etc. en contraposición con las agendas y lógicas geoestratégicas y económicas, más sustentadas sobre elementos materiales y pretendidamente objetivas desde las teorías racionalistas. Sin embargo, en última instancia, estas lógicas económicas y geoestratégicas también están conformadas por ideas, que de una u otra

---

<sup>24</sup> Como se ha especificado unas líneas más arriba, este tipo de regionalismo “dentro del estado” no es el objeto de este estudio, pero sí merece la pena señalar la importancia que la Ciencia Política ha manifestado hacia estos fenómenos, desarrollando enfoques de corte federalista o intergubernamental, entre otros.

<sup>25</sup> Este proceso histórico-teórico se desarrollará en profundidad en el capítulo dos de naturaleza teórico-analítico. Sin embargo, para tener una visión completa del discurrir y evolución de la disciplina, es también muy recomendable la consulta de algún manual de Relaciones Internacionales como por ejemplo el de JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. Oxford University Press, 2003.

manera delimitan y perfilan los intereses y visiones sobre las que se sustentan los tres tipos de lógicas presentadas. Asimismo, hay que aclarar que a pesar de que cohabitan simultáneamente estas tres lógicas a lo largo de todo nuestro relato y de que las tres están presentes en el proceso de integración regional, dado que las dos calificadas como materiales están más teorizadas y recogidas en otros análisis, nuestro objetivo se centrará en dimensionar la sociocultural e identitaria, que descansa principalmente sobre elementos ideacionales. Esta definición de lo que entendemos por ideacional, una vez más no aspira a ser la única posible ni tampoco irrefutable sino simplemente una definición manejable y entendible tanto por quien escribe como por el lector. Sería, por tanto, una definición de referencia que nos permita “hablar de la misma cosa” para no suscitar equívocos.

Si desglosamos los elementos que hemos introducido en el concepto de ideacional, encontramos que estamos hablando de “ideas”, que siguiendo a Judith Goldstein y Robert Keohane podemos entender como “las creencias u opiniones que ostentan los individuos”<sup>26</sup> y de “percepciones y valores”, que en última instancia configuran el mapa mental de cada uno de nosotros a la hora de “recibir el mundo e interpretarlo” y que, por tanto, inciden en nuestra manera de relacionarlos en él y con él, pero que al mismo tiempo es difícil deslindar en qué medida unas u otras percepciones o valores influyen o condicionan que hagamos tal o cual cosas. Así, siendo conscientes de esta cuota de indeterminación e intuyendo que deberíamos recurrir a otras disciplinas que nos sirvieran de ayuda –ya fuera la filosofía, sociología, psicología u otras-, lo que nos importa remarcar a efectos de esta investigación es la existencia de una serie de composiciones subjetivas, comprendidas por ideas, valores, percepciones, que se generan entre los tomadores de decisiones por la interrelación dinámica con el mundo y con otros sujetos y que, derivadas de ellas, les llevan a adoptar determinadas decisiones; y en el caso que nos ocupa, estos condicionantes subjetivos, estas ideas de unidad latinoamericana, o de identidad, o de reconstrucción del ‘otro’ como amigo, llevan a los

---

<sup>26</sup> GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” en GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*, Cornell University, 1993, p.3.

tomadores de decisiones de los estados miembros del Mercosur a dirigir su visión y apuesta hacia la integración regional de una determinada manera que trataremos de desentrañar.

### **b) Metodología y métodos.**

En esta tesis intentaremos hacer gala de la posibilidad de tender puentes entre distintas formas de investigar en ciencias sociales, apostando por la defensa de un pluralismo<sup>27</sup> que huya de etiquetas inamovibles y de compartimentos estancos a la hora de posicionarse entre los académicos de la disciplina de Relaciones Internacionales. La aproximación a nuestro objeto de estudio combinará diferentes metodologías, derivadas en parte del marco teórico que describimos en el siguiente capítulo y de acercamientos pluridisciplinarios pertinentes para nuestra investigación. Principalmente manejaremos un enfoque constructivista metateórico, siguiendo a Stefano Guzzini, que nos permita poner un mayor énfasis en los elementos ideacionales, sin por ello desmerecer la importancia de las capacidades materiales, complementado con aportaciones extraídas del *ideational approach* de Judith Goldstein y Robert Keohane.

Al mismo tiempo, pondremos énfasis en un enfoque basado en la perspectiva interpretativa de los actores de Walter Carlsnaes; con ello, pretendemos poner de relevancia el papel que juegan las ideas, propuestas y discursos de los principales tomadores de decisiones a la hora de acometer el proceso de integración regional. Finalmente, y dado que acometemos el proceso de integración regional como un fenómeno dinámico y que se construye en el tiempo y en la historia, daremos un lugar especial a la importancia de la Historia y nuestra intención de analizar los cambios y continuidades en los proyectos de integración regional en Sudamérica. En este punto también se planteará la valía de la Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional en su defensa de la importancia de la Historia para el estudio de las Relaciones

---

<sup>27</sup> KEATING, Michael; DELLA PORTA, Donatella. "In defense of pluralism in the social sciences", en *European Political Science*, n.9, 2010, pp. 111-120.



Internacionales. Pasamos ahora a detallar con un poco más de amplitud los elementos de los que nos vamos a servir en el ámbito metodológico.

## **I. Enfoque constructivista como meta-teoría y la relevancia de las ideas**

El constructivismo puede ser entendido como un enfoque metateórico<sup>28</sup>, en el que hay que resaltar tres elementos principalmente. En primer lugar, epistemológicamente, el saber es socialmente construido; en segundo lugar, ontológicamente, el mundo es socialmente construido; en tercer lugar, el proceso de vinculación entre los dos primeros elementos es un proceso reflexivo, que nos hace cuestionarnos cómo la construcción social de conocimiento puede afectar a la construcción de la realidad social y viceversa. Estos tres elementos se erigirán en el mapa metodológico de esta investigación, alejándonos de postulados positivistas-neoutilitaristas, y poniendo un marcado énfasis en la dimensión de las ideas, por ejemplo, en relación con la construcción de las identidades e intereses. En la misma línea se pronuncia un autor como John Ruggie<sup>29</sup> que tildará de ‘neoutilitaristas’ al *mainstream* de la disciplina de Relaciones Internacionales, constituido por el neorrealismo y el neoliberalismo.

Asimismo, un enfoque de referencia será el *ideational approach* de Judith Goldstein y Robert Keohane<sup>30</sup>, en la que se zanja con una respuesta rotundamente afirmativa el debate sobre si las ideas importan o no para ir más allá y plantearse cómo importan y qué papel juegan. En este sentido, Goldstein y Keohane<sup>31</sup> señalan que las ideas ayudan a ordenar el mundo y, al hacerlo, las ideas diseñan las agendas, lo cual condiciona los resultados que se producen. De este modo, habría tres tipos de ideas: (i)

---

<sup>28</sup> GUZZINI, Stefano, “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, *European Journal of International Relations*, 2000.

<sup>29</sup> RUGGIE, John G. “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization*, vol.52, n.4, Autumn 1998, pp. 855-885.

<sup>30</sup> GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.) *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University, 1993.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.12-20.

las ideas entendidas como mapa de ruta, es decir, las percepciones y cosmovisiones estructuran la visión que tiene la gente sobre el ser humano y la moralidad de sus actuaciones; (ii) las ideas como focos y aglutinadores, entendidas como una forma de aunar diversas percepciones y así facilitar la coordinación a la hora de actuar; y finalmente, (iii) las ideas institucionalizadas, o lo que es lo mismo, la utilización de las ideas a lo largo del tiempo termina por implicar cambios en las normas y, en última instancia, acaba formando parte de las propias instituciones obviando, en muchos casos, el origen de las propias ideas que subyacen en esa organización o institución en concreto.

Así pues, utilizando estas dos guías a nivel metodológico, pretendemos situar a las ideas en el lugar que les corresponde en el proceso de integración sudamericano, dimensionando la importancia que ha tenido la idea de unidad latinoamericana e identidad común en los dos últimos siglos al igual que ideas más recientes como la del regionalismo abierto, la idea de región en un mundo globalizado o la de la construcción del vecino como ‘amigo’ y no ya como ‘enemigo’.

## **II. Enfoque basado en la perspectiva interpretativa de los actores**

El segundo aporte metodológico que pretendemos manejar en esta investigación deriva de la importancia de los propios líderes y tomadores de decisiones, máxime en un proceso que ha sido definido en muchas ocasiones como personalista, intergubernamental o de diplomacia presidencialista, como señalan autores como Andrés Malamud<sup>32</sup>. Sin embargo, hacemos la precisión de que no obviamos el papel jugado por otros actores, ya sea desde dentro de los propios países tanto los gubernamentales –por ejemplo, funcionarios de las instituciones regionales- como los no gubernamentales –académicos, actores sociales, empresarios y sociedad civil en

---

<sup>32</sup> MALAMUD, Andrés. “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, 2010 [1991]. [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=article&op=view&path\[\]=241&path\[\]=214](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path[]=241&path[]=214) (Último acceso: 2 octubre de 2011).

general-; al igual que desde fuera de la región, por ejemplo, a través de actores de otros bloques regionales, como por ejemplo, los negociadores europeos que participan en las negociaciones interregionales entre Mercosur y Unión Europea. Asimismo, es constante y significativa la existencia de comunidades epistémicas, dentro y fuera de la región, que abordan –e inciden- sobre el proceso de integración regional del Mercosur. Sin embargo, tenemos que afirmar que, a pesar de la existencia de múltiples actores que intervienen en grados e intensidades diferentes, los tomadores de decisiones se erigen en los actores centrales e indispensables en este proceso y de ahí nuestro principal interés en su actuar y en su influencia, tal y como quedó ya explicitado en el capítulo introductorio de esta investigación.

Otra precisión a hacer sobre nuestra elección de los actores principales de esta investigación deriva del reconocimiento de que los actores no actúan sobre una realidad de forma neutral y plenamente objetiva. Siendo conscientes de los debates sobre la agencia y la estructura en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales, especialmente fructíferos en el cuarto debate que enfrenta al *mainstream* racionalista frente a los *reflectivistas*<sup>33</sup>, asumimos que los estadistas actúan constreñidos y condicionados por las estructuras y los sistemas de poder en los que les toca actuar. Sin embargo, y a pesar de ello, nuestro foco estará –como ya apuntamos en el capítulo de introducción- en cómo las ideas y percepciones inciden en dichos tomadores de decisiones para conducir el proceso de integración regional del Mercosur, más allá de las propias limitaciones que les fije la concreta realidad social en la que desempeñan sus acciones y todas las implicaciones que se derivan del debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales.

---

<sup>33</sup> Para un buen repaso del cuarto debate en la disciplina de Relaciones Internacionales, ver entre otros, SODUPE, Kepa, *La teoría de Relaciones Internacionales a principios del siglo XXI*, Servicio Editorial de la universidad del País Vasco, Zarautz, 2003, pp. 151-214.

Dicho todo lo anterior, haciendo uso de la diferenciación de ontologías y epistemologías que maneja Walter Carlsnaes<sup>34</sup>, el autor combina las ontologías individualista y holista con las epistemologías objetivista e interpretativista. Así, habría cuatro posibles combinaciones partiendo de ontologías específicas desde individuos particulares (individualistas) o genéricas y omnicomprensivas (holistas) y epistemologías pretendidamente objetivas y científicas (objetivistas) o que reconozcan que la subjetividad del analista influye en lo que se analiza (interpretativista). Ante esta clasificación, nosotros nos centramos en el último enfoque de los cuatro que plantea Carlsnaes, el basado en la perspectiva interpretativa de los actores, esto es, la combinación de una ontología individualista y una epistemología interpretativista. Este enfoque, para nuestro caso concreto, pondría el foco en las características particulares de los líderes, en sus ideas y percepciones, que enmarcadas en un contexto determinado motivan que éstos tomen unas decisiones y no otras en lo concerniente a la integración regional. Esta aplicación teórica sobre la realidad empírica de la integración regional será abordada en el capítulo 5.

### **III. Importancia de la historia.**

Nuestra apuesta por la historia nos permite dotar de una dimensión temporal prolongada a la investigación sin caer en reduccionismos sujetos a coyunturas momentáneas ni intentar explicar eventos de la integración regional como si de fotos fijas se tratara. Sin adherirnos a específicas corrientes historiográficas, sí abordamos la historia como un elemento central para poder rastrear los antecedentes de nuestro caso de estudio y para abordarlo como un proceso dinámico en constante cambio y reconstrucción. Autores como Sven Steinmo y Kathleen Thelen<sup>35</sup> nos advierten de la importancia de observar los cambios en las instituciones a lo largo del tiempo, lo cual nos es útil dado que una de las características de un proceso como el del Mercosur es la creación de instituciones

---

<sup>34</sup> CARLSNAES, Walter. "Foreign Policy", en CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas y SIMMONS, Bet A. (eds.) *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, 2005 [2002].

<sup>35</sup> THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank (eds.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, p.16-17.

para conducir el proyecto regional. De este modo, estos autores distinguen cuatro tipos de cambios: (i) grandes cambios en el contexto político o socio-económico, que convierten a instituciones en estado de latencia en instituciones relevantes; (ii) cambios en el equilibrio de poder en el contexto político o socio-económico, que pueden hacer que las viejas instituciones persigan nuevos objetivos; (iii) cambios exógenos, que pueden modificar los objetivos o estrategias que persiguen las instituciones existentes; y, por último, (iv) asistimos a otra fuente de dinamismo en la medida en que los actores políticos ajusten sus estrategias para acomodarlas a los cambios en las propias instituciones. Como podremos ir desgranando más adelante en los capítulos 3 y 4, muchos de estos cambios y dinámicas se producen a lo largo del proceso de integración regional sudamericana y ahí serán mencionados.

También, aunque no explicitado en todo momento, nos apoyaremos sobre un enfoque complementario que estará también presente: el que procede de autores como Fernand Braudel<sup>36</sup> y su apuesta por el análisis histórico entendido como tiempo de *longue durée* en el que resaltar las continuidades y rupturas en un amplio espacio temporal. De este modo, huyendo de la historia de los eventos puntuales podemos trazar cambios y continuidades en un fenómeno como la integración regional a lo largo del tiempo. Este hecho se manifestará en nuestro repaso de la historia de la identidad latinoamericana, máxime si nos acercamos a esta construcción como una “lógica identitaria de larga duración”, tal y como lo presentaremos al inicio del capítulo 3.

Además de lo anteriormente esbozado, otros enfoques relevantes comparten esta atención tanto por la dimensión histórica como por las identidades comunes y su papel a la hora de configurar la sociedad internacional. Estamos haciendo mención a la llamada *Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional*, integrada por reconocidos académicos como Martin Wright, Hedley Bull, Adam Watson, Barry Buzan, Timothy Dunne o

---

<sup>36</sup> BRAUDEL, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1982 [1968].

Robert Jackson. Son sobradamente conocidos sus aportes<sup>37</sup> en lo que concierne a la importancia de la historia para entender las relaciones internacionales, al igual que su oposición a acercamientos teóricos desde métodos cuantitativos y matemáticos<sup>38</sup> y al lugar central del ser humano y la sociedad regional de estados como unidad de análisis, por encima de enfoques de corte más estructuralistas. A título meramente de ejemplo y quizás excesivamente telegráfico, apuntamos un par de elementos que denotan cómo distintos integrantes de la Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional se han aproximado a conceptos que nos serán útiles en esta investigación como son los de la identidad compartida o la de las instituciones comunes entre estados y cómo la unidad latinoamericana puede ser concebida como esa identidad para conformar una sociedad sudamericana de estados. De este modo, para Barry Buzan, a diferencia de Bull y Watson, es necesario conceptualizar la noción de identidad compartida, ya que “el sistema primordial no puede convertirse en una verdadera sociedad hasta que emerge la identidad compartida”<sup>39</sup>.

Por su parte, “para Bull, el sentido subjetivo de estar unido por una comunidad era la piedra angular de su definición de sociedad internacional. Una *sociedad de estados* (o sociedad internacional) existe cuando un grupo de estados, conscientes de ciertos intereses y valores comunes, forman una sociedad en el medida en que se conciben a sí mismo como unidos por un conjunto común de reglas en sus relaciones

---

<sup>37</sup> En cualquier caso, para más sobre la Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional, ver entre otros al propio WIGHT, Martin. *International Theory. The three traditions*. Leicester University Press, London, 1996 [1991]; y para su vinculación con la integración regional europea y el constructivismo, ver también CZAPUTOWICZ, Jacek. “The English School of International Relations and its approach to European Integration”, *Studies and Analyses*, vol. II, no.2, 2003, pp. 1-55.

<sup>38</sup> Este asunto fue el eje del segundo debate dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, que enfrentó a los behavioristas y a los tradicionalistas, integrados estos últimos por la Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional entre otros. Para un ejemplo del posicionamiento de la susodicha Escuela Inglesa, ver BULL, Hedley. “International Theory. The Case for a Classical Approach” en KNORR, K y ROSENAU, J.N. (eds.) *Contending Approaches to International Politics*, Princeton University Press, 1969.

<sup>39</sup> CHAKRABARTI PASIC, Sujata. “Culturing International Relations Theory: A Call for Extension” en LAPID, Yosef y KRATOCHWILL, Friedrich (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1996; p. 92; mi traducción del original en inglés.

entre ellos y trabajan conjuntamente en instituciones comunes”<sup>40</sup>. Estas características de intereses y valores comunes es lo que marca la diferencia entre lo que para Hedley Bull es la sociedad de estados y lo que sería el sistema de estados o sistema internacional –“formado por dos o más estados con suficiente contacto entre ellos y con suficiente impacto recíproco de sus decisiones como para provocar que se comporten, al menos en cierto medida, como partes de un todo”<sup>41</sup>-. Así pues, esta idea de sociedad de estados, de compartir de forma consciente una serie de valores comunes será una línea continua a la hora de abordar la permanente búsqueda de la identidad latinoamericana, que acometeremos en el capítulo 3. O en otras palabras, a raíz de lo aquí expuesto sobre la Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional y más en concreto, siguiendo a Bull, una idea que recorrerá transversalmente este trabajo será la idea de la conformación histórica de una sociedad latinoamericana de estados, construida sobre la percepción de compartir una historia y un futuro común, en definitiva, una lógica identitaria compartida.

Después de los argumentos arriba presentados, pudiera parecer redundante el reafirmar que, desde esta investigación, el enfoque que se presentará como complementario y como aporte para tender puentes con los análisis tradicionalmente dominantes, se sustentará sobre la relevancia de los contextos históricos, en los que se enmarcará al ser humano, y más en concreto al tomador de decisiones, como unidad de análisis. A tal fin, se pretenderá desentrañar y argumentar de forma plausible cómo las distintas ideas, valores y percepciones han influido sobre ellos y sobre su manera de entender y apostar por la integración regional, de tal manera que el devenir de dicho proceso y, más específicamente, la redefinición sociopolítica posterior a la crisis regional entre 1999 y 2002 se deriva, en un grado muy significativo, de las personales interpretaciones y cosmovisiones de los susodichos decisores.

---

<sup>40</sup> HURRELL, Andrew. “International Society and the Study of Regimes. A Reflective Approach” en RITTMER, Volker. *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p.63; mi traducción del original en inglés.

<sup>41</sup> BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Macmillan Press, London, 1995 [1977], p.9.

#### **IV. Métodos**

En lo referente a los métodos utilizados para esta investigación, éstos serán principalmente el análisis crítico y el trabajo sobre fuentes primarias emanadas del proceso de integración regional del Mercosur y de fuentes secundarias, seleccionadas entre la extensa literatura académica que ha generado este fenómeno en diversas lenguas. Estas fuentes secundarias serán tanto de diversas disciplinas (desde las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política hasta la Historia y la Economía), de diversas procedencias (tanto específicamente sudamericanas como provenientes de otras geografías), en distintos idiomas (mayoritariamente en inglés, pero también en español, portugués y, en algunos casos, en italiano y en francés), de diversos períodos históricos (ya sean más actuales, preferentemente, o de más larga data), de diferente naturaleza (principalmente de académicos y expertos, pero también de otro tipo de actores incluyendo medios periodísticos) y tan extensa y completa como le ha sido posible al autor de este trabajo.

Asimismo, estos documentos han sido balanceados y, parcialmente contrastados, con aproximadamente tres decenas de entrevistas semi-estructuradas efectuadas a cargos y funcionarios intermedios, actores políticos y técnicos que han participado desde diversas instituciones mercosureñas y con distintas funciones en el proceso de integración regional sudamericano, al igual que con analistas, expertos o estudiosos que comparten el objeto de estudio que aquí nos ocupa<sup>42</sup>. Estos testimonios directos de actores que formaron parte y/o que incidieron en el proceso pretenden testar y sugerir de qué modo importan y condicionan determinadas ideas identitarias, de unidad latinoamericana, de integración regional, de conformación de una comunidad de seguridad regional, de la percepción de amigo-enemigo,... a la hora de que los tomadores de decisiones negocien y actúen en el marco de la integración.

---

<sup>42</sup> Los nombres y cargos o responsabilidades por los que dichos actores han sido objeto de entrevistas para esta investigación consta en el Anexo I de este trabajo. Como ya se precisó en el capítulo introductorio, no se ha facilitado más información sobre fecha y lugar de las entrevistas ni se han precisado con exactitud la autoría de todas las declaraciones a lo largo de este trabajo con la finalidad de salvaguardar la confidencialidad y anonimato que algunos de ellos solicitaron.



Finalmente, cabe hacer una última precisión en relación con la metodología aunque ya debiera haber quedado patente en este punto de la tesis: dado que la investigación es eminentemente cualitativa, los métodos utilizados serán, obviamente, de índole cualitativo y, por este motivo, no se aplicarán ninguno de los métodos característicos de los trabajos cuantitativos, como pudieran ser los referentes a teorías de juegos, elección racional o demás instrumentos estadísticos o de medición de variables basados mayoritariamente en métodos matemáticos. Por el contrario, se apostará por la argumentación crítica y el análisis de hechos y procesos históricos contextualizados y por razonamientos teóricos para intentar mostrar una visión más amplia que nos facilite explicaciones más abarcadoras sobre este particular asunto de las R/relaciones I/internacionales que constituye el tema de nuestra investigación: la integración regional.

## CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se pretende hacer un exhaustivo repaso de la literatura sobre teorías de integración regional desde la disciplina de Relaciones Internacionales, que en su mayor parte han versado sobre el caso de la construcción europea. Sin embargo, al tratarse de abstracciones teóricas, se procede a examinar en qué consisten, cómo dialogan entre sí complementándose o refutándose y, en última instancia, se pretende exponer sus características más positivas, sus aportes y también sus debilidades y críticas. La forma de acercarnos a esta temática ha sido similar a los tres niveles que apunta Esther Barbé, esto es, “el cambio de la propia realidad internacional; el paradigma que guía el estudio; y el avance de las ciencias sociales”<sup>43</sup>. Para acometer esta tarea hemos dividido este capítulo en diversos epígrafes para acabar cerrando el capítulo con unas conclusiones teóricas. Respecto a la organización del marco teórico, el primer epígrafe abordará las primeras teorías que se desarrollan para explicar y “dirigir” en cierta manera el proyecto europeo en sus primeros pasos, tomando como punto de partida el funcionalismo de David Mitrany y siguiendo con las teorías clásicas. En un segundo epígrafe abrimos el abanico teórico a propuestas más recientes y, especialmente, a las que surgen en los años 90’s vinculadas al nuevo regionalismo y en el marco de una disciplina de Relaciones Internacionales que asiste a su cuarto debate entre los racionalistas-neoutilitaristas y los reflectivistas –como ya comentamos más arriba- y que se plantea la relevancia del giro sociológico e interpretativo al mismo tiempo que se cuestionan las teorías tradicionales dominantes de las Relaciones Internacionales. Por último, el tercer epígrafe de este recorrido teórico se centra en el enfoque constructivista que nos es de especial valía para nuestra investigación por los motivos ya expresados en el capítulo 1. Así, en un primer subepígrafe, se hace un sucinto repaso de sus elementos característicos y clasificaciones para pasar en un segundo subepígrafe a apuntar algunos de los escasos estudios, hasta el momento, en que la Academia ha aplicado este enfoque constructivista en el ámbito de la integración regional.

---

<sup>43</sup> BARBÉ, Esther. “El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina?”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 65, julio-septiembre 1989; p.175-6.

**a) De las teorías clásicas a las nuevas teorías:**

**I. Un recorrido por las teorías clásicas.**

La disciplina de Relaciones Internacionales estaba, en los años 40's, impregnada de las tesis realistas, que priorizaban el interés nacional, la seguridad, el orden, la prudencia y el equilibrio de poder por encima de la cooperación entre actores en el ámbito internacional<sup>44</sup>. Las ideas de conflicto y de poder material características del realismo clásico habían surgido como reacción ante el idealismo y optimismo imperante tras la Primera Guerra Mundial, tal y como se había derivado del primer debate dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales. Esta reacción se explicaba parcialmente por el desencanto –y flagrante fracaso- de la Sociedad de Naciones para configurar un nuevo orden cooperativo y pacífico tras la Gran Guerra, que evitara otro conflicto de tal magnitud. De este modo, los peores augurios, confirmados con el auge de los fascismos y con el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial, fortalecieron las tesis realistas, con su característico pesimismo antropológico, copando el *mainstream* de la aún joven disciplina de Relaciones Internacionales.

En este contexto de primacía de las tesis realistas, el interés por la integración regional era residual, salvo en lo concerniente a los posibles beneficios que se pudieran desprender –en términos de seguridad internacional- por los acuerdos puntuales entre diversos estados. Así pues, hasta el giro sociológico e interpretativista que desencadena el cuarto debate en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales –como veremos más abajo cuando abordemos la década de los años 90's-, los postulados realistas sobre el regionalismo se vertebraron en torno a la idea de seguridad y las lógicas geoestratégicas y económicas por encima de otras consideraciones de índole más identitario o sociocultural.

---

<sup>44</sup> Para ver el surgimiento del realismo clásico y sus características, consultar entre otros muchos a IRANZO, Ángela. *Continuidades del factor religioso en la historia de las relaciones internacionales. Reflexiones en torno a la narrativa del "resurgimiento de la religión" tras el 11-S*, Tesis Doctoral defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), el 16 de junio de 2009; capítulo 6. Y para críticas al Realismo, ver GUZZINI, Stefano. *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*, Routledge, New York, 1998.

Los teóricos realistas no abordaron el fenómeno del regionalismo en un primer momento por estar más preocupados por la defensa del estado, dado su estatocentrismo, y la seguridad en un mundo anárquico, que por poner elementos en común entre varios estados contiguos. El acercamiento de la Academia a la integración regional vino, principalmente, de la mano del liberalismo con su histórica preocupación por la cooperación y su conexión con las explicaciones de naturaleza más economicista y por la aspiración de superación de la guerra a través de la cooperación y del comercio. “La primera formulación fue el funcionalismo de David Mitrany”<sup>45</sup>, que, ya durante la Segunda Guerra Mundial, apostaba por elaborar un marco teórico que permitiera convivir en el espacio europeo y desterrar la posibilidad de nuevos conflictos entre los estados europeos. La propuesta desde el funcionalismo era que para generar la confianza en asuntos de seguridad y geoestrategia que evitaran conflictos bélicos, se debía cooperar primero en ámbitos sectoriales técnicos como paso previo. Así, su construcción teórica descansaba sobre la idea de que la resolución de las necesidades materiales de la vida *–low politics–* efectuada por técnicos de agencias internacionales facilitaría la cooperación entre los estadistas para destrabar conflictos de seguridad y poder *–high politics–*. Esto es, la creación de un clima de confianza en aspectos cotidianos, prácticos y aparentemente no sensibles ni amenazantes, podía generar los hábitos para poder, a su vez, conciliar las diferencias en asuntos de mayor envergadura tocantes incluso a la supervivencia del propio estado. Por ejemplo, “un esquema [de integración] que es iniciado por pocos estados para el transporte o para el petróleo u otra cosa, puede después ser ampliado para incluir nuevos miembros, o reducido para dejar que los reacios se salgan. Además de poder variar en sus integrantes, los estados pueden tomar parte en unos esquemas de integración y quizás no en otros, mientras que si los acuerdos fueran políticos [en el sentido de vinculante jurídicamente] esa elección, obviamente, no sería posible”<sup>46</sup>. En suma, Mitrany formula un enfoque de relaciones internacionales propositivo, cuyo eje fundamental se basa en una paulatina integración

---

<sup>45</sup> COX, Robert. *Approaches to World Order*, Cambridge, 1996, p.506; mi traducción del original en inglés.

<sup>46</sup> MITRANY, David. “The Functional Approach to World Organization”, *International Affairs*, vol.24, n.3, jul. 1948, p. 357-358; mi traducción del original en inglés.

regional basada en la cooperación sectorial y técnica, intentando dejar al margen las estructuras estatales más políticas, que este autor consideraba responsables de la guerra que acababa de acontecer entre 1939 y 1945.

El funcionalismo de David Mitrany tiene el mérito de revelar una posible vía para profundizar en el estudio de un fenómeno concreto de las relaciones internacionales, pero su incipiente formulación alberga algunos elementos controvertidos. Así, en última instancia, su perspectiva liberal apuntaba a que el progreso tecnológico creciente haría insuficiente la capacidad estatal de acometer tareas de garante de la seguridad y, por lo tanto, la cooperación interestatal se antojaba fundamental. Pero, en verdad, cuando Mitrany habla del estado, está haciendo referencia a los funcionarios y técnicos estatales, y no a los políticos que integran el aparato político de estado. En suma, para él, lo funcional (técnico) debe sobreponerse a lo político. Por otro lado, al mismo tiempo que señala la senda del funcionalismo técnico para avanzar en la integración, aprovecha para criticar las posiciones federalistas, que apuestan por unirse a través de compromisos jurídicos, de constituciones, y que ponen un mayor énfasis en la dimensión política. En su opinión, “[el federalismo] nació en un tiempo de entusiasmo por las constituciones; ahora estamos en un estado de ánimo más pragmático que desdeña las reglas formales y las restricciones. El federalismo implicaba poner en manos de la autoridad central el menor número posible de funciones de la vida diaria; hoy esto sólo podría significar dejar en manos de una autoridad individual el mínimo posible de funciones de la vida local”<sup>47</sup>. Aparte de las críticas vertidas por los funcionalistas sobre el inicial proyecto federalista, este último fue desembocando hacia propuestas de índole más doméstico, de organización en el interior del propio estado, de regionalismo subestatal, que como aclaramos en el capítulo 1, no será objeto de esta investigación.

---

<sup>47</sup> *Ibídem*, p. 354.

Esta primera aproximación funcionalista se completó posteriormente con el neofuncionalismo de Ernst Haas. “El neofuncionalismo se desarrolló explícitamente como un reto a las dos teorías dominantes de las Relaciones Internacionales en los años 50’s: el realismo clásico y el idealismo”<sup>48</sup>. Estos dos enfoques que habían protagonizado el primer debate dentro de las Relaciones Internacionales no parecían responder satisfactoriamente ante el fenómeno de integración europea y, por ello, Haas pretende desarrollar el funcionalismo y evitar continuar un debate que ya en aquella época se daba por zanjado. Es importante señalar que este enfoque neofuncionalista nace en los albores de la construcción europea, como motor y fundamento teórico de los procesos que se empezaban a desarrollar en los años cincuenta. De hecho, en el caso europeo esta “receta neofuncionalista” se concretó con la creación primero de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 y, más tarde, con la Euratom y la Comunidad Económica Europea en 1957. Estos ejemplos iban en esa línea de apostar por sectores determinados y por una integración más técnica, para extenderse posteriormente y abarcar nuevos ámbitos que fomenten también la cooperación en asuntos de *high politics*.

Una característica fundamental del neofuncionalismo es la ruptura que supone para la foto fija realista<sup>49</sup> al señalar un proceso dinámico en el que la mayor interdependencia en distintas áreas motiva un “efecto derrame” (*spill over*) en otras áreas. A la larga, como señala Haas, el máximo exponente del neofuncionalismo, las fidelidades por parte de los actores van cambiando y va tomando cuerpo la idea de región entendida con instituciones con mayor peso específico, sin descartar las de ámbito supranacional. Haas construyó la idea del “efecto derrame” no sobre un determinismo económico, sino sobre los cambios en las actitudes y el comportamiento de los gobiernos, partidos y, especialmente, de los sindicatos y grupos empresariales. Su

---

<sup>48</sup> HAAS, Ernst, *The Uniting of Europe*, University of Notre Dame, USA, 2004[1958], pag. XIV; mi traducción del original en inglés.

<sup>49</sup> Como veremos más adelante al hablar del realismo, una de las críticas que se le hace es la falta de dinamismo, a saber, las carencias a la hora de poder explicar los cambios de los intereses o motivaciones para actuar, ya que el realismo da por hecho que dichos intereses son atemporales y prefijados.

conclusión principal fue que “los grupos de presión tendrán un efecto derrame en la esfera federal y, de este modo, generarán un impulso integrador”<sup>50</sup>.

Al mismo tiempo, “al igual que Weber, Haas se adhiere a una ontología que incluye no sólo factores materiales, sino también ideacionales”<sup>51</sup>. Así, este proceso de integración regional europeo que bebe de una ontología ideacional (que será influencia y guía del constructivismo, como ya veremos en el tercer epígrafe), afirma que el efecto derrame por los resultados positivos conseguidos en distintas áreas, fomenta el cambio en las valoraciones y comportamientos de las elites en el sentido de ampliar el espectro de sectores a integrar. La idea de proceso dinámico es también importante porque la hace distanciarse de otras teorías de integración regional que se esbozan en los primeros años 60's. Por ejemplo, para un autor relevante como Amitai Etzioni, el estudio de la integración es el del análisis de “las condiciones bajo las que las unidades sociales se unen para formar nuevas entidades”<sup>52</sup>. Esto es, para Haas estamos ante un “proceso”, mientras que para Etzioni estamos ante una “condición”, ante una característica dada y estática. Esta diferencia será sustancial en los distintos enfoques teóricos de la integración regional y nosotros nos adheriremos a la idea de proceso dinámico para explicar los diferentes cambios.

Otro aspecto importante de la aportación de Haas sobre el funcionalismo de Mitrany es el relativo a la pluralidad de actores. El proceso integrador no descansará sólo sobre los técnicos estatales como apuntaba este último, sino que Haas, a la hora de

---

<sup>50</sup> HAAS, Ernst *The Uniting of Europe*, University of Notre Dame, USA, 2004 [1958], p. X; mi traducción del original en inglés.

<sup>51</sup> RUGGIE, John Gerard, KATZENSTEIN, Peter J., KEOHANE, Robert O., SCHMITTER, Philippe C., “The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas”, *Annual Review of Political Science*, 2005, 8: 275; mi traducción del original en inglés.

<sup>52</sup> ETZIONI, Amitai. Citado en LIJPHART, Arendt. “Cultural Diversity and Theories of Political Integration”, *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, n.1, 1971, p. 1; mi traducción del original en inglés.

pensar en el efecto derrame, incluye a todas las elites de los distintos ámbitos de la sociedad como motores de este fenómeno. De este modo, el cariz racional del estadista a la hora de acometer este proceso se diluye entre una pluralidad de actores que pretenden la integración, pero con diversas estrategias. Este cambio que introduce Ernst Haas, además de agrandar el abanico de actores participantes en el proceso, permitirá la ampliación del *spill over* a un mayor número de agendas y temas susceptibles de ser integradas.

En lo concerniente a las críticas recibidas por el neofuncionalismo, este enfoque centrado principalmente en estudiar el proceso de integración europea, ha sido acusado de no saber explicar el freno europeísta planteado por Charles De Gaulle en los años sesenta por lo que quedó parcialmente apartado en la década de los 70's. Así, “las ideas que desarrolló [Haas] bajo el nombre de ‘neofuncionalismo’ ofrecían dos recetas para el éxito de una integración: por un lado, partir de sectores económicos muy concretos y, por el otro, acompañar la integración con instituciones fuertes. Aunque las recetas parecieron no funcionar entre los años setenta y mediados de los ochenta, fueron la base del repunte de la integración europea a partir de 1985. El neofuncionalismo fue entonces rehabilitado y existe en la actualidad como teoría casi oficial de la integración europea”<sup>53</sup>. Sin la intención de adelantar acontecimientos y volviendo, por tanto, al período de los años 60's y 70's, ante estas críticas al neofuncionalismo por su incapacidad para explicar la “europarálisis” de aquella época, Haas argumentaba que su planteamiento es en todo caso una suerte de enfoque, que no aspira a ser entendido como una teoría de carácter general y predictiva, en un sentido holístico. Sólo años más tarde, el resurgimiento de la perspectiva neofuncionalista de la mano del proceso de expansión de la integración europea en los años ochenta, ejemplificada en hitos como la firma del Acta Única Europea en 1986, permitió a Haas hilar más fino y señalar que lo característico de su enfoque no era el efecto derrame derivado de una suerte de

---

<sup>53</sup> BOUZAS, Roberto; GRATIUS, Susanne; SOLTZ, Hernán, SBERRO, Stéphan. “Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión”, en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana/Vervuert, 2008, p.38.



determinismo económico, sino la posibilidad de redirigir y cambiar los valores y actitudes frente a otros Estados, fomentando de este modo la integración regional.

Volviendo al núcleo del neofuncionalismo de los años 50's y 60's, otro frente de críticas que debió afrontar este enfoque fue el relativo a la especificidad de la integración europea. El propio Haas limitó la posibilidad de intentar extrapolar su planteamiento teórico a otras regiones que ostentaran otras características. De este modo, pareciera que el efecto derrame no tendría el mismo éxito en procesos de integración donde el nivel de institucionalización sea bajo, como en el caso del Mercosur, como explicaremos puntualmente en el capítulo 5. Siguiendo este ejemplo, observamos que un proceso como el mercosureño, eminentemente intergubernamental (capitaneado por jefaturas de estado y cancillerías, más que por órganos o instituciones)<sup>54</sup> y que ha renunciado hasta el momento a dotarse de órganos supranacionales, tendría dificultades para canalizar ese contagio intersectorial al que hace referencia el efecto derrame de Haas. Este hecho se convierte en una importante carencia de este enfoque, más allá de que sus líneas generales de corte ideacional y de pluralidad de actores sí pudieran ser susceptibles de ser extrapolables fuera del caso específico de la Unión Europea.

Como queda patente, el neofuncionalismo ha sido especialmente importante como acercamiento teórico a la integración regional y ha acompañado al surgimiento y desarrollo de la experiencia europea de integración. Tal relevancia ha motivado que la importante figura de Ernst Haas no sea el único referente neofuncionalista. Las contribuciones de su “discípulo” Philippe C. Schmitter son dignas de destacar. De hecho, podemos apuntar a título más o menos anecdótico que, hoy en día, es el principal

---

<sup>54</sup> MALAMUD, Andrés. “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, *Revista Relaciones Internacionales GERI-UAM*, Madrid, 2010 [1991]. [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=article&op=view&path\[\]=241&path\[\]=214](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path[]=241&path[]=214) (Último acceso el 1 agosto de 2011).

defensor de este enfoque frente a los numerosos ataques desde otras corrientes teóricas y no duda en criticar a su antiguo maestro, el propio Haas, cuando este último ha renegado del neofuncionalismo para abrazar un enfoque de corte más constructivista. Así lo explicita cuando afirma que “ninguna teoría de integración regional ha sido tan malentendida, caricaturizada, puesta en entredicho, refutada y rechazada con tanta frecuencia como el neo-funcionalismo [...] Su propia creador ha declarado su obsolescencia...¡en dos ocasiones!”<sup>55</sup>.

Philippe Schmitter ha profundizado en los postulados neofuncionalistas, desarrollando conceptos enunciados por Haas, pero dotándolos de contenidos más precisos para operar con ellos mejor. De este modo, este autor nos provee de su particular definición del *spill over*, que “se refiere al proceso a través del cual los miembros de un proyecto de integración –que están de acuerdo en varios objetivos comunes por distintos motivos pero desigualmente satisfechos con su logro de dichos objetivos- intentan resolver su desencanto ya sea recurriendo a la colaboración en otro sector relacionado (ampliando el *alcance* de su compromiso mutuo), ya sea intensificando su compromiso en el sector original (aumentando el *nivel* de compromiso mutuo), o ya sea por ambas vías”<sup>56</sup>. Podemos desagregar, de tal manera, el efecto derrame característico de la integración regional en dos elementos, el alcance (*scope*) y el nivel (*level*), lo que nos permite clasificar diferentes modalidades de efecto derrame. El *scope* hace referencia a los grupos sociales y sectores que se impliquen con el proceso de integración y su peso en el mismo, es decir, se centra principalmente en los actores y su posicionamiento en relación con el proceso de integración regional. Por su parte, por *level* entendemos la extensión del compromiso para tomar decisiones mutuas en términos de continuidad y de técnicas, esto es, el grado de intensidad o de

---

<sup>55</sup> SCHMITTER, Philippe C., “Neo-Neo-Functionalism”, en WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003; mi traducción del original en inglés.

<sup>56</sup> SCHMITTER, Philippe C., “Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration”, *International Integration Studies project of the Institute of International Studies at the University of California, Berkeley*, 1969, p. 162; mi traducción del original del inglés.

profundización con la que se implementan las políticas regionales<sup>57</sup>.

Asimismo, Schmitter complejiza las posibles consecuencias que se desencadenan del proceso de integración regional al incluir efectos distintos a los del *spill over*. En esta línea, señala la coyuntura del posible estancamiento del proceso (*encapsulation*) y también la del “retroceso del objetivo original, reduciendo sus compromisos a la mera cooperación mutua”<sup>58</sup> (*spill back*). Pero, en último caso, como señala en su declaración de intenciones “el neofuncionalismo [...] es una teoría de integración eminentemente política que no se pregunta si las barreras ‘artificiales’ a los intercambios están disminuyendo, ni si los recursos están siendo distribuidos más eficientemente, ni si los pueblos cada vez se quieren más entre ellos, sino qué tipo de estrategia es probable que los actores políticamente relevantes adopten en un contexto dado. Las condiciones económicas y sociales de integración constituyen, naturalmente, importantes elementos en el modelo, pero como variables independientes e intermedias y no como variables dependientes”<sup>59</sup>. Así, el planteamiento de Schmitter descarta directamente la importancia de elementos ideacionales y pone el énfasis en una visión más utilitarista, e incluso prescriptiva y predictiva, en la medida en que pretende augurar cuáles son las condiciones de posibilidad de los tomadores de decisiones y, en última instancia, cuáles serían las mejores decisiones que podrían adoptar.

Pasamos ahora a otro posicionamiento teórico: el enfoque de las comunidades de seguridad o *transactionalism* de Karl Deutsch, de 1968, podemos encuadrarla como una posición que ahonda en el neofuncionalismo poniendo un especial énfasis en lo que al orden y la seguridad concierne, pero no por ello debemos equivocadamente equipararla con teorías realistas. Al mismo tiempo, constatamos que el “transaccionalismo” de

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p.163.

<sup>58</sup> SCHMITTER, Philippe C., “Neo-Neo-Functionalism”, en WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p.16.

Deutsch supone una superación de las perspectivas estatocéntricas al apuntar la posibilidad de que la integración regional pueda llevarse a cabo por autores no necesariamente estatales. O en sus propias palabras, “la *integración* es, por lo tanto, una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y juntas producen propiedades de sistema de las que carecen por separado [...] La *integración política* es la integración de actores o unidades políticas, tales como individuos, grupos, municipalidades, regiones o países, en lo que respecta a su conducta política”<sup>60</sup>. Su característica fundamental apunta a que se concibe la integración como un proceso dinámico por el que se modifican valoraciones y comportamientos de las sociedades que tienen su trasfondo en las decisiones políticas en el ámbito de las relaciones internacionales. De este modo, tal y como señala Deutsch, “en las primeras etapas del proceso integrativo se desarrolla también, con frecuencia, una comunidad psicológica de no beligerancia. La guerra entre los socios en perspectiva llega a ser considerada como ilegítima; los preparativos serios para ella ya no gozan del apoyo popular”<sup>61</sup>. Asistimos por tanto a un enfoque que reta al realismo en su explicación de la paz como equilibrio de poder o como preparación a la guerra, para sugerir la posibilidad de que elementos de carácter psicológico o identitario<sup>62</sup> sean también explicativos de la cooperación y de la constitución, en última instancia, de una comunidad de seguridad, o en otras palabras, en una ‘comunidad de paz duradera’. “En resumen, Deutsch alega que aquellos estados que viven en una comunidad de seguridad han creado no sólo un orden estable, sino una paz estable de hecho”<sup>63</sup>. Estos dos elementos que plantea Deutsch se entrecruzan con algunos de los hilos conductores que planteamos a lo largo de nuestra investigación como es el hecho de la idea de una comunidad de seguridad, esto es, de una sociedad de estados que comparten valores e intereses comunes que les convierten en lo que el autor

---

<sup>60</sup> DEUTSCH, Karl, *Análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 1974 [1968], p.189. La cursiva es del original.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.232.

<sup>62</sup> Deutsch señala como uno de los cuatro rubros principales de las tareas de integración la “obtención de una nueva autoimagen e identidad de rol”. Las otras tres serían: “el mantenimiento de la paz; el logro de mayores capacidades de finalidad múltiple [y] el cumplimiento de alguna tarea específica”. *Ibidem*, p. 226.

<sup>63</sup> ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael, *Security Communities*, Cambridge, 1998, p.3; mi traducción del original en inglés.

denomina ‘comunidad de no beligerancia’. Y, en esta misma línea, es destacable el factor dinámico que aplica para expresar el cambio de percepción por la cual ‘el otro’ regional pasa de ser considerado ‘enemigo’ a ser percibido como ‘amigo’ y, por tanto, susceptible de resolver las diferencias por una vía distinta a la estrictamente violenta que se hubiera aplicado con anterioridad a esa metamorfosis en la interpretación y percepción mutua de los estados.

Cuando habla de comunidades de seguridad, Deutsch distingue entre dos tipos. De un lado, las *amalgamated communities* que implican la adhesión en torno a una potencia regional, que se configuraría en una suerte de polo o hegemón en torno al cual se aglutinan los demás socios regionales. En estos casos, podría a su vez implicar el posterior surgimiento de una entidad supranacional constituida en torno a dicho centro. Por otro lado, y más frecuente en la práctica y, por ello, también más habitualmente estudiado, las *pluralistic communities* suponen el acuerdo entre unidades independientes y soberanas que deciden voluntariamente tomar decisiones de manera conjunta y, especialmente, la de renunciar al uso de la violencia para resolver sus diferencias. En todo caso, lo más significativo a efectos de nuestra investigación es que Karl Deutsch adelanta explicaciones de carácter ideacional al entender que la interacción entre los distintos miembros de la comunidad acaba fomentando una solidaridad transnacional que, en último término, es concebida como un sentimiento de comunidad, un “*we-feeling*”, que será un antecedente directo de lo que nos explicará posteriormente el constructivismo como veremos en el tercer epígrafe de este mismo capítulo.

Este efecto de “*we-feeling*” se manifestará en el contexto sudamericano a raíz de la construcción identitaria de Brasil y Argentina a partir de los años ochenta, como veremos en los capítulos 3 y 4. Pero, para contextualizar mejor a Deutsch, podemos adelantar ya que el fin de las dictaduras en ambos países a principios de los años ochenta genera la identificación de ambas sociedades como democráticas, como garantes de un mismo recetario de democracia y derechos humanos, que se trasladara

como condición para integrar el Mercosur. Esta sintonía podemos equipararla a la comunidad psicológica de no beligerancia de Deutsch que, con el paso del tiempo, será el embrión de una comunidad de seguridad en el Cono Sur<sup>64</sup>. De este modo, la aportación de Deutsch es muy valiosa para analizar el concepto de seguridad desde un ámbito ideacional y no sólo material como haría el realismo y que, como mostraremos en el capítulo 5, no nos permitiría entender plenamente el período desde la recuperación democrática hasta el destierro de las hipótesis de conflicto regionales.

En esta misma década de los años 80's irrumpen los enfoques del neoliberalismo y se desarrollan importantes argumentaciones teóricas con gran predicamento en el seno de la disciplina de Relaciones Internacionales. La teoría de la interdependencia de Joseph Nye y Robert Keohane, que desarrollan en su libro *Power and Interdependence* en 1977, bebe parcialmente de las influencias de Haas en lo que a las instituciones se refiere y pretende ser una superación de la perspectiva realista imperante en los años de la Guerra Fría y la contienda bipolar. En la primera formulación que Keohane y Nye elaboran en 1977, la “teoría de la interdependencia compleja” pretende contestar al realismo con la enunciación de dos tipos ideales, el realismo y la interdependencia compleja, que se convierten en una suerte de *continuum* o espectro en el que se sitúa la realidad. Como los propios autores sostienen, “bajo estas condiciones –que denominamos como las características de la interdependencia compleja- se puede esperar que la política mundial sea muy diferente de lo que es bajo las condiciones realistas [...] Sin embargo, no sostendremos que la interdependencia compleja refleja fehacientemente la realidad política mundial. Por el contrario, tanto ella como la representación realista son tipos ideales. Muchas situaciones caerán en algún lugar situado entre ambos extremos”<sup>65</sup>. De este modo, señalan que el mundo de los años setenta se caracteriza cada vez más por la interconexión entre lo doméstico y lo internacional, en el que ya no tiene cabida la explicación realista de los estados como

---

<sup>64</sup> Entendiendo la comunidad de seguridad en los términos de BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003.

<sup>65</sup> KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph, *Poder e Interdependencia*, Buenos Aires, 1988 [1977], p.40.

bolas de billar moviéndose por su cálculo racional de interés nacional medido estrictamente en lógicas geoestratégicas presididas por términos como el poder y la seguridad. De hecho, “muchos de los más serios problemas de la interdependencia compleja resultan directamente de este desdibujamiento de la diferencia entre política interna y política exterior. La concepción de la política como si el mundo consistiera en estados semejantes a bolas de billar dirigidos por reyes filósofos no es demasiado útil”<sup>66</sup>. En esta misma línea, se empieza a hablar de redes transgubernamentales y relaciones entre Estados que sobrepasan el canal formal de las relaciones intraestatales características de las instituciones internacionales y los autores afirman que “necesitamos pensar a las organizaciones internacionales menos como instituciones y más como conjuntos de redes intergubernamentales y transgubernamentales asociadas a instituciones formales”<sup>67</sup>.

Llegado a este punto, no está de más contextualizar esta teoría en su momento histórico y ser consciente de la enseñanza que se derivó de la crisis económica internacional de 1973, que mostró la interconexión de las economías de todo el mundo y la interdependencia de los diferentes Estados en lo que a recursos energéticos y/o económicos se refería. En este contexto de florecimiento de organizaciones e instituciones internacionales, de proliferación de regímenes internacionales<sup>68</sup> y de relativa distensión entre las dos ‘fases calientes’ de la Guerra Fría, los elementos referidos a la cooperación económica ganan un mayor espacio en la disciplina en detrimento de las teorías de naturaleza más realista. Así, en este escenario de creciente interdependencia, la crisis del petróleo de 1973 tuvo una especial función reveladora de

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.285.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 302.

<sup>68</sup> Para más sobre regímenes internacionales, ver KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*, Cornell University Press, USA, 1983. Y para críticas referidas a este concepto, ver entre otros a STRANGE, Susan. “Cave! Hic Dragones: Una crítica del análisis de regímenes/ Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, n.12, Octubre 2009. Disponible en el sitio web [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=issue&op=view&path%5B%5D=12](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=issue&op=view&path%5B%5D=12) (Último acceso el 2 octubre de 2011).

los nuevos tiempos que se estaban viviendo en la escena internacional y explica parcialmente la irrupción de este tipo de enfoques teóricos.

De forma más matizada, en la autorevisión que los propios Keohane y Nye se hacen a diez años del hito de la publicación de *Power and Interdependence*, los autores rebajan sus pretensiones de confrontación con el realismo y se adhieren a una suerte de colaboración o ampliación del recientemente reformulado neorrealismo de Waltz (que data de 1979)<sup>69</sup>. Esta línea la adopta especialmente Keohane y la profundiza en sus siguientes trabajos<sup>70</sup>, mientras que Nye se desliga parcialmente y, posteriormente, focalizará sus investigaciones en lo que concierne al *soft power*<sup>71</sup>. Una posible explicación contextual de esta reformulación de la interdependencia compleja, encuadrada en lo que se conoce como el tercer debate de la disciplina de Relaciones Internacionales<sup>72</sup>, pudiera ser la importante aportación de Waltz, que goza de una gran adhesión en el mundo académico; pero también podría haber influido el recrudecimiento de la escena internacional con la segunda fase “caliente” de la Guerra Fría, que parecería dotar de más fuerza a las posiciones de corte realista en detrimento de las aspiraciones planteadas desde la teoría de la interdependencia compleja. Estamos pues, en una posición entre el realismo y el liberalismo, y sus respectivos “neos-”, en el que ambos enfoques se complementan entre sí para generar una alternativa a los presupuestos ya existentes. En palabras de los propios autores, “nuestro análisis conecta los análisis realistas y neorrealistas con los aspectos de los liberales sobre la interdependencia. Así, más que ver la teoría realista como una alternativa a la ‘teoría de

---

<sup>69</sup> WALTZ, Kenneth N. *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 [1979].

<sup>70</sup> Ver, por ejemplo, KEOHANE, Robert. *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

<sup>71</sup> Ver, entre otros, NYE, Joseph. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, USA, 2005.

<sup>72</sup> Es conocido como el debate de los “neo’s” y, más concretamente, entre el neorrealismo y el neoliberalismo (el *mainstream* de la disciplina) frente a los neomarxistas de corte estructuralista que introducen elementos de índole más socioeconómico. Para más sobre este debate, ver entre otros BALDWIN, David A. (editor). *Neorealism and neoliberalism. The Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993.



la interdependencia' liberal, consideramos ambos como complementos necesarios recíprocamente"<sup>73</sup>. Conscientes de la fortaleza argumentativa del neorealismo, pero apercibidos de sus carencias explicativas, reformulan una síntesis o una readaptación del neorrealismo que pone el énfasis en los intercambios, que acaban generando dependencia mutua hasta tejer una red de interdependencias en la cual se confundan aspectos propios del ámbito nacional y del regional. De hecho, el propio Keohane afirmará que "consideramos nuestros modelos estructurales como intentos por mejorar la habilidad del análisis realista y neorrealista para explicar el cambio en el régimen internacional: nos encargamos de adaptar el Realismo e intentar ir más allá de él, más que de rechazarlo"<sup>74</sup>.

Asimismo, las limitaciones que señalan en el décimo aniversario de su obra también afectan a lo tocante a las consecuencias de la interdependencia compleja. El optimismo enunciado una década antes en relación al desencadenamiento de procesos de cooperación entre Estados, se ve constreñido y reducido. La cooperación deja de ser entendida como una consecuencia necesaria de la interdependencia y el poder y las capacidades materiales vuelven a ocupar el lugar central a la hora de examinar las relaciones de interdependencia entre los Estados, o lo que es lo mismo, se percibe una relativa aproximación de Keohane a posiciones más (neo-)realistas. Así lo atestiguan los autores cuando afirman que "al analizar las políticas de interdependencia, enfatizamos que la interdependencia no necesariamente lleva a la cooperación ni asumimos que sus consecuencias serán automáticamente benévolas en otros ámbitos. El punto principal no era que la interdependencia convertía al poder en algo obsoleto –nada más lejos de la realidad–, sino que los patrones de la interdependencia y los patrones de los recursos de un potencial poder en un determinado ámbito, están estrechamente relacionados"<sup>75</sup>. O

---

<sup>73</sup> KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. "Review: Power and Interdependence Revisited", *International Organization*, Vol.41, No.4, 1987, p. 728; mi traducción del original en inglés.

<sup>74</sup> KEOHANE, Robert O. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, 1986, p. 160; mi traducción del original en inglés.

<sup>75</sup> KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph, "Review: Power and Interdependence Revisited", *International Organization*, Vol.41, No.4, 1987, p. 730; mi traducción del original en inglés.

dicho de otro modo, el neoliberalismo adopta el estatocentrismo del neorrealismo al considerar a los estados como el actor más importante en la escena internacional, al mismo tiempo que enfatiza que estos estados hacen uso de las instituciones internacionales y de la cooperación para alcanzar sus intereses comunes. “Así, los neoliberales se pueden adherir al pensamiento *realista* de que los estados son los actores más importantes en la escena internacional, los cuales actúan en su propio interés en un medio anárquico, sin necesidad de renunciar a la mirada *liberal* de que los estados son capaces de conseguir intereses comunes por vía de la cooperación y usar las instituciones internacionales para este fin. Esta descripción implica, naturalmente, que el neoliberalismo como teoría es superior tanto al realismo como a las formas más tradicionales de liberalismo”<sup>76</sup>.

En todo caso, la difusa línea que el neoliberalismo fija entre lo nacional y lo regional, entre lo doméstico y lo internacional, sigue atenuándose de la mano de las instituciones internacionales, que crecen en número y relevancia en esta época y que con el tiempo llevará a estos autores a hablar de asuntos “intermésticos” en la medida en que el tejido interdependiente abarque diferentes ámbitos espaciales y materiales y que los asuntos tradicionalmente considerados de ámbito doméstico alcanzan también un contexto internacional. Así, por ejemplo, el caso paradigmático será el de los asuntos medioambientales, cuyas causas y consecuencias no se detienen en las fronteras estatales. Sin embargo, ante esta proliferación de regímenes y organismos internacionales, en el específico caso de la integración europea, que nos es más próximo a nuestro objeto de estudio, asistimos en estos años 70’s a una evidente parálisis. Tras el Tratado de Bruselas de 1965 que fusiona los tres pilares de la integración europea—esto es, la CECA, la CEE y la EURATOM—, habrá una cierta desidia y ralentización en su profundización, también conocida como la ‘euroesclerosis’ hasta que en 1979 se elige por sufragio directo a los integrantes del Parlamento Europeo y ya en 1986 se firma el

---

<sup>76</sup> HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, 1997, p. 83; mi traducción del original en inglés. La cursiva es del original.

Acta Única Europea, que redefine y dinamiza nuevamente la integración europea sentando las bases para la creación de la Unión Europea. Así, la segunda mitad de los años 60's, presididos por eventos como la 'crisis de la silla vacía' motivada por el presidente francés Charles De Gaulle, al igual que los años 70's, supusieron una menor relevancia del proyecto europeo y, por ende y en relación a lo que aquí nos concierne, un menor desarrollo teórico sobre las explicaciones de la integración regional.

Por su parte, la otra gran escuela integrante del llamado *mainstream* de la disciplina, el neorrealismo, como ya apuntamos al principio de este capítulo, no ha prestado demasiada atención al fenómeno de la integración regional. “[Kenneth] Waltz actualiza el análisis realista centrando su atención en el nivel *sistémico* del análisis [...] Para Waltz el sistema internacional se caracteriza por la anarquía más que por la jerarquía. Éste está compuesto por unidades que son formal y funcionalmente iguales (estados) y la variable fundamental es la distribución de capacidades entre las unidades (un atributo del nivel sistémico)”.<sup>77</sup> Su cosmovisión estatocéntrica, positivista, racionalista y presidida por el fin último de la seguridad, definida en términos de poder y capacidades materiales ha condicionado su aproximación a la hora de explicar el regionalismo. De este modo, la integración regional sería concebida como un medio para satisfacer intereses nacionales individuales en un ámbito internacional. La racionalidad de los estadistas permite alcanzar acuerdos puntuales y/o sistemas cooperativos que favorezcan los intereses estatales, recordando siempre el freno que supone la elección de las ganancias relativas en detrimento de las ganancias absolutas. Así pues, los intereses exógenamente definidos y refrendados por las capacidades materiales hacen fútiles los sentimientos de pertenencia a la comunidad que antes mencionamos o cualquier otro tipo de lógica ideacional o sociocultural que no se corresponde con la realidad material y con las lógicas de cariz más geoestratégicas. Dicho lo cual, podemos entender que, para el neorrealismo, la integración regional puede ser, en el mejor de los casos, una suerte de alianza entre estados soberanos e

---

<sup>77</sup> ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, New York, 2000, p. 132; mi traducción del original en inglés.

independientes para asuntos muy determinados, principalmente relacionados con la seguridad propia, que en ningún caso merma la capacidad de decisión racional de cada uno de los actores. En esta línea ahondarán algunos de sus críticos que entienden el hecho de que “para los neorrealistas, las políticas del regionalismo y la emergencia de alineamientos regionales [tengan] mucho en común con las políticas de formación de alianzas”,<sup>78</sup> es una posición reduccionista y simplificadora respecto de la integración regional.

Otra aproximación desde el neorrealismo al fenómeno de la integración regional y los regímenes internacionales es la teoría de la estabilidad hegemónica<sup>79</sup>, que vincula la prioridad de poder y seguridad del neorrealismo con elementos cooperativos, impulsados por el hegemon, propios de un régimen internacional. “La teoría de la estabilidad hegemónica, que conecta los regímenes internacionales fuertes con la existencia de un estado dominante en la respectiva área, trata de explicar cuándo y por qué emergen los regímenes internacionales y son *efectivos* en el sentido de que los estados siguen políticas cooperativas que, en ausencia del régimen, muy probablemente no habrían adoptado”<sup>80</sup>. Esta teoría podría parecer que hace, parcialmente, referencia a las *amalgamated communities* de Deutsch –que hemos visto más arriba- en el sentido de adhesión en torno a una potencia, pero es radicalmente distinto en sus justificaciones. De hecho, la teoría de la estabilidad hegemónica niega la posibilidad de crear ni de mantener un régimen cooperativo sin la existencia de un líder hegemónico que lo dote de “solidez” y “eficacia”. Este posicionamiento ha suscitado diversos desarrollos teóricos en función del cariz benévolo o coercitivo del hegemon, como ha planteado

---

<sup>78</sup> HURRELL, Andrew, “Regionalism in Theoretical Perspective”, en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995, p.47; mi traducción del original en inglés.

<sup>79</sup> Ver, entre otros, GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987.

<sup>80</sup> HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, 1997, p. 86; mi traducción del original en inglés.

Duncan Snidal<sup>81</sup>. Es rescatable la idea de “motor” o “principal impulsor”, si no hegemón, que existe en la mayoría de los procesos de integración regional, con independencia de si esa función la ejerce de una forma más evidente y explícita, aunque no necesariamente coercitiva (por ejemplo, de Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o el eje franco-alemán en la Unión Europea) o más sutil e implícita del tipo *soft power*<sup>82</sup>, por ejemplo de Brasil en el Mercosur, como se comentará en el capítulo 4 al abordar la renuencia brasileña a asumir su rol de líder o *paymaster*<sup>83</sup> de la integración sudamericana.

## II. Las teorías en los 90's y 2000's.

Frente a las teorías preponderantes en la Academia, neorrealismo y neoliberalismo, a raíz de la caída del bloque soviético en 1989 y de la globalización posterior a la Guerra Fría, surgen ya en los noventa y a principios del siglo XXI ciertos enfoques confrontativos que retan las explicaciones mayoritarias. Una de estas voces, que aborda a su vez el fenómeno del regionalismo de forma central, es el *new regionalism approach* de Hettne, de corte estructuralista y que relaciona la globalización y el regionalismo como elementos que se retroalimentan, como ya precisamos a efectos de clarificación conceptual en el capítulo 1. En este sentido, este autor sostiene cómo el nuevo regionalismo es deudor y, al mismo tiempo, genera sinergias con el auge de la globalización que acontece con posterioridad a la caída del muro de Berlín. Al mismo tiempo, Hettne dota a su enfoque de un carácter normativo y pluritemático, que lo aleja de la teoría de integración meramente económica. “En virtud del *enfoque regionalista*, la integración debería, por encima de todo, servir al propósito de construir regiones

---

<sup>81</sup> SNIDAL, Duncan. “Relative Gains and the Pattern of International Cooperation” en BALDWIN, David (ed.) *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993, pp.170-208.

<sup>82</sup> Para más sobre el concepto de *soft power*, ver entre otros NYE, Joseph. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, USA, 2005.

<sup>83</sup> A modo de aclaración hay que precisar que el concepto de *paymaster* no tiene una traducción exacta en español. Por *paymaster* se hace referencia al estado que acata el mayor número de costes a la hora de acometer un proyecto, en este caso, la integración regional.

viables; mientras que la *teoría de integración* económica como tal, al menos en principio, es neutral con respecto al específico valor de la región o al de la unidad en particular que va a ser integrada. [...] La regionalización no es solo económica, sino también política, social y cultural”<sup>84</sup>. De este modo, esta perspectiva del nuevo regionalismo se enfrenta a las teorías racionalistas-neoutilitaristas al introducir como variable fundamental para explicar la integración regional “la ambición política de crear una identidad territorial y una coherencia regional”<sup>85</sup>. De hecho, este enfoque se acaba acercando a los postulados constructivistas que veremos en el siguiente epígrafe, toda vez que Hettne y Soderbaum conciben “las comunidades políticas como no dadas de manera exógena sino construidas históricamente por interacciones contingentes”<sup>86</sup>.

La sistematización de Hettne nos es muy útil en dos aspectos. En primer lugar, al vincular el nuevo regionalismo con la globalización, establece una comparación entre el viejo y el nuevo regionalismo, señalando que la diferencia no se encuentra sólo en el momento temporal o en lo cuantitativo, sino que radica principalmente en lo cualitativo. Para ello, el autor contrasta el viejo regionalismo -que surgió en un contexto bipolar, creado “desde arriba”, con un cariz económico proteccionista y enfocado hacia dentro, focalizado en objetivos específicos y circunscrito a un grupo de estados vecinos- con el nuevo regionalismo, caracterizado por su irrupción en un contexto multipolar, presidido por el fenómeno globalizador, donde las regiones emergentes se ven compelidas a cooperar para acometer los retos globales. También son señas distintivas su economía abierta, enfocada a la interdependencia con la economía global; al mismo tiempo que se convierte en un proceso social multidimensional con múltiples objetivos, e inserto en una transformación de la estructura global donde operan diversos actores no estatales en

---

<sup>84</sup> HETTNE, Bjorn, “Security and Peace in Post-Cold War Europe” en *Journal of Peace Research*, Vol.28, No.3. (Aug.,1991), p.282; mi traducción del original en inglés. La cursiva es del original.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 286, mi traducción del original en inglés.

<sup>86</sup> NDAYI, Zoleka V., “Review Article “Theorising the Rise of Regionness” by Bjorn Hettne and Fredrik Soderbaum”, en *Politikon*, Abril 2006, 33 (1), p. 115-116; mi traducción del original en inglés.

distintos niveles de sistema global<sup>87</sup>.

En consonancia con uno de los últimos artículos de Hettne y Soderbaum que data de 2006, “ahora que el nuevo regionalismo tiene ya dos décadas de existencia a sus espaldas, es quizás el momento de enterrar la distinción [entre el viejo y nuevo regionalismo] y reconocer el estudio del regionalismo como una búsqueda de un objetivo móvil, incluso si esto nos deja ante un complicado problema ontológico”<sup>88</sup>. Al final, intentan difuminar la línea divisoria entre el viejo y el nuevo regionalismo con la idea de crear un enfoque más amplio y que recoja mejor el carácter dinámico de estos procesos. En la misma dirección y en ese mismo artículo, Hettne y Soderbaum abogan por la idoneidad de un puente entre los “estudios de integración de Unión Europea” y los “estudios de regionalismo de Relaciones Internacionales”.

Y, en segundo lugar, Hettne aspira a crear una forma de medir la *regionness*. Este hecho es de especial relevancia para nuestra investigación porque, como ya se adelantó en el capítulo introductorio, utilizaremos esta clasificación de los grados de profundización de la integración como hilo conductor para nuestro trabajo. Aunque no ostente una gran precisión, la claridad y simpleza de la escala de *regionness* que presentan Hettne y Soderbaum nos será muy útil para ‘medir’ de alguna manera la institucionalización e implementación de las medidas tendentes a una mayor integración regional, máxime cuando le dan también cabida a los elementos ideacionales por la vía de la idea de unidad y de identidad regional. Así, estos dos autores elaboran cinco niveles, que no deben ser entendidos como necesariamente consecutivos ni teleológicos en una dirección ascendente, pero sí son orientativos de la posición en el proceso de

---

<sup>87</sup> HETTNE, Bjorn. “The New Regionalism Revisited”, en SODERBAUM, Fredrik y SHAW, Timothy M. (eds.), *Theories of New Regionalism*, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 23-24.

<sup>88</sup> HETTNE, Bjorn; SODERBAUM, Fredrik. “Theorising Comparative Regionalism: Bridging Old Divides”, *Paper for ECPR Joint Session on “Comparative Regional Integration: Towards a Research Agenda”*, Nicosia, April 2006, p. 20; mi traducción del original en inglés.

construcción social de la región ya que “el nivel de *regionness* define la posición de una región en concreto o un sistema regional en términos de coherencia regional e identidad, que puede ser visto como un proceso histórico de largo plazo, que cambia a lo largo del tiempo de la coerción, la construcción de imperios y naciones, a una cooperación más voluntaria”<sup>89</sup>. Dicho lo cual, encontramos estos cinco niveles: (i) el *espacio regional*, entendido simplemente como el área geográfica contigua que puede comprender un espacio físico que denominemos como región; (ii) el *complejo regional*, que implica una embrionaria interdependencia, esto es, la interrelación inicial entre distintos actores a ambos lados de las fronteras; (iii) la *sociedad regional*, que puede abarcar distintos ámbitos, ya sea político, cultural, económico o militar y que ya implica la puesta en común de ciertas normas de ámbito regional; (iv) la *comunidad regional*, embrión de una sociedad civil transnacional, toda vez que se fomenta la convergencia de valores y que será la antesala de una identidad común en la medida en la que se percibe un pasado y un futuro común; y (v) el *gobierno regional institucionalizado*, que ostenta una estructura de toma de decisiones y una capacidad de acción más amplia, próximo a lo que podríamos denominar un órgano supranacional, y que en última instancia se asemejaría a una suerte de unidad política plena<sup>90</sup>.

Próximo al enfoque del nuevo regionalismo de Hettne y Soderbaum en su sesgo de carácter estructuralista, encontramos también enfoques neo-estructuralistas que ganan relevancia en la post-Guerra Fría. Así, el neo-estructuralismo se acerca a la integración regional desde un interés socioeconómico, heredero del materialismo histórico de Marx. Las escuelas que priorizan la economía política internacional cuestionan el realismo político imperante en la Guerra Fría por no tener suficientemente en cuenta el capitalismo como unidad de análisis y ganan adeptos con enfoques como el sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, las teorías centro-periferia y la teoría de la dependencia de origen cepalino, entre otras variantes. En concreto, en relación con esta última, las elaboraciones teóricas desde la Comisión Económica para América Latina y

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 28-29.



el Caribe (CEPAL), capitaneadas por Raúl Prebisch en los años cincuenta, propugnaban una política económica basada en la industrialización por sustitución de importaciones, es decir, el desarrollo industrial con una economía productiva “hacia dentro”, una política comercial de corte proteccionista y nacionalista y la necesidad de ostentar un mercado más amplio para desarrollar la industria propia. De hecho, estas teorías están en la mente de los impulsores de los proyectos de integración regional latinoamericanos a partir de los años 50’s del siglo XX, tal y como veremos en el capítulo 3.

El neo-estructuralismo ha tenido especial repercusión entre los académicos sudamericanos que han intentado aproximarse al fenómeno de la integración regional sudamericana. En esta línea, autores como el brasileño Helio Jaguaribe o el argentino Aldo Ferrer apuestan por la integración regional como mecanismo defensivo frente a la marginalización internacional que genera la globalización. Al mismo tiempo, priorizan los aspectos socioculturales de identidad intrarregional por encima de los económicos en el plano interregional. Como señala el propio Jaguaribe y como veremos con más detalle en el capítulo 5, el “Mercosur es el principal instrumento de que disponen sus miembros para asegurar la protección de sus intereses y, a largo plazo, preservar su identidad y su autonomía nacional”<sup>91</sup>. Asistimos, pues, a una concepción de la integración regional vista como defensa y, en especial, frente a los desafíos de la globalización al mismo tiempo que descansa sobre el rechazo a los posicionamientos ideológicos de los Estados Unidos y sobre el anhelo de una unión de toda América Latina más allá de una aproximación teórica sobre el fenómeno en sí. Por ese motivo, el autor mantiene la idoneidad de una “ampliación del Mercosur hacia otros países sudamericanos [y] no el ingreso de sus participantes en el ALCA”<sup>92</sup>.

Por su parte, Aldo Ferrer sostiene una tesis similar, pero manifestando un mayor

---

<sup>91</sup> JAGUARIBE, Helio, “Mercosul e a Nova Ordem Mundial”, *Dossiê CEBRI*, volume 1, año 1, 2002, p. 6; mi traducción del original en portugués.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 7; mi traducción del original en portugués.

optimismo al hacer la diferencia conceptual entre un “Mercosur ideal” –que sería el mirarse en el espejo de la supranacionalidad de la Unión Europea para constatar que el reflejo sólo puede ser calificado de decepcionante y verlo como un fracaso- y un “Mercosur posible” –esto es, que si se compara la relación previa a los gobiernos de José Sarney y Raúl Alfonsín hace casi treinta años con lo conseguido hasta hoy, los resultados son muy satisfactorios y las perspectivas bastante halagüeñas-. Una lectura similar, aunque en boca de otro autor, la encontramos en: “el Mercosur representa un tipo de espacio político muy diferente que lo que existía a finales de los 80’s e incluso más, que en los 70’s –aunque las más viejas imágenes de desconfianza mutua no hayan desaparecido totalmente”<sup>93</sup>.

Otro de los caballos de batalla de estos enfoques neo-estructuralistas es su visión negativa de la década neoliberal de los años noventa en que se pone de manifiesto el frecuentemente invocado Consenso de Washington. Así, “el Mercosur requiere, como condición necesaria, el acuerdo de Argentina y Brasil, cuya convergencia durante los gobiernos de Alfonsín y Sarney, constituye la piedra fundacional del sistema [...] Esta estrategia fue abandonada una vez que, bajo las presidencias de Menem y Collor, el proceso fue delegado, en las fuerzas del mercado, en un cronograma acelerado de desgravación lineal y automática del universo arancelario”<sup>94</sup>. De este modo, la crítica al Mercosur de los años noventa será un lugar común de un gran número de analistas, tanto afines al neo-estructuralismo como desde otras ópticas. Estos elementos histórico-analíticos serán desgranados a lo largo de los capítulos 3 y 4. Sin embargo, en contraposición a algunos de estos enfoques neo-estructuralistas prescriptivos, hay que recordar que el análisis que nosotros sostenemos pretende evitar hacer recomendaciones políticas ni situarse en el plano normativo del “deber ser”, sino que pretende analizar lo que realmente se hizo, cómo y en base a qué ideas con la intención de extraer claves

---

<sup>93</sup> HURRELL, Andrew. “The Politics of Regional Integration in Mercosur” en BULMER-THOMAS, Victor, *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, University of London, 2001, p. 211; mi traducción del original en inglés.

<sup>94</sup> FERRER, Aldo, “El éxito del Mercosur posible”, *Revista de Economía Política*, vol.27, no.1, Jan/Mar. 2007, p. 6-7.

explicativas.

Radicalmente opuestos a los postulados neo-estructuralistas o neo-marxistas, pero con el mismo énfasis por el aspecto económico de la integración regional, encontramos la escuela económica liberal que se perpetúa a lo largo del tiempo en un lugar preponderante y su trayectoria transcurre paralela a los enfoques clásicos y a las nuevas propuestas teóricas. Esta pequeña digresión en nuestro repaso en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales, se hace oportuna toda vez que está generalizado el equívoco de entender la integración como un fenómeno meramente económico y reservar al terreno de lo político el término menos ambicioso de la “cooperación”. Baste con apuntar cómo adoptan la clásica postura de Bela Balassa – citada por Nye-, en virtud de la cual la integración económica es definida como “la abolición de la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nación”<sup>95</sup>. Para medir el nivel de integración, Balassa<sup>96</sup> estableció una tipología de distintas fases de integración económica que discurriría como sigue: (i) “eliminación de tarifas”, que se correspondería con un área de libre comercio; (ii) “tarifa externa común”, que implicaría una unión aduanera; (iii) “libre circulación de mercancías”, equivalente a un mercado común; (iv) “armonización de políticas económicas”, que nos llevaría a considerarlo una unión económica; y, por último, (v) “unificación de políticas e instituciones políticas”, esto es, una integración económica total. De este modo, el aspecto puramente político sólo aparecería en un estadio final y supeditado a la convergencia económica, aunque en honor a la verdad hay que señalar que el autor no estaba interesado en la dimensión política de la integración sino en la económica y, por tanto, su análisis es fiel a su objeto de estudio. Estas posturas, también secundadas por un nutrido grupo de economistas y analistas del proceso de integración europea, ignoran a lo largo de todas estas etapas la importancia de factores tanto de índole doméstico

---

<sup>95</sup> NYE, Joseph S., “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement”, *International Organization*, Vol.22, No.4, 1968, p.860; mi traducción del original en inglés.

<sup>96</sup> Ver BALASSA, Bela. “The Theory of Economic Integration: An Introduction” en NELSEN, Brent F. y STUBB, Alexander C-G.(eds.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994; pp. 125-137.

eminentemente políticos, por ejemplo, de decisión de las elites o de apoyo social a la integración, como de naturaleza internacional, tales como algunas coyunturas políticas regionales y/o globales.

Como parece quedar patente, la ciencia económica sólo se acerca a la teoría de la integración regional desde una visión limitada y limitante, la tocante a los intercambios y flujos comerciales, fingiendo que la economía puede ser desvinculada de las decisiones políticas de los diferentes países. Esta carencia la inhabilita, en nuestra opinión, para explicar de forma compleja la integración regional por sí sola, al mismo tiempo que se ve expuesta a las críticas por la aleatoriedad a la hora de poder decidir qué decisiones son sustancialmente económicas sin estar “contaminadas” por elementos de decisión netamente políticos. Por el contrario, el análisis que sostenemos en este trabajo aspira a introducir una pluralidad de factores para intentar complejizar nuestras explicaciones de la integración regional, siendo conscientes de que desagregar ciertos elementos, como pudiera ser la política de la economía, no sólo no es útil, sino que es imposible.

Dicho lo cual, tenemos que destacar enfoques teóricos que, valiéndose de aproximaciones económicas, han conseguido tejer explicaciones muy coherentes y completas sobre la integración regional. En esta línea enunciada, encontramos un autor central en el ámbito de la integración regional, Walter Mattli. Este autor propone su propia teoría para explicar por qué tienen éxito algunos procesos de integración basándose en elementos económicos del juego de la oferta y la demanda. Así, el éxito de un proyecto de integración estaría sustentado sobre tres pilares. En primer lugar, “el potencial de ganancias económicas del intercambio comercial en una región debe ser significativo”<sup>97</sup> para que la demanda de normas, regulaciones y políticas regionales por los actores esté asegurada. En segundo lugar, “se deben cumplir también las condiciones

---

<sup>97</sup> MATTLI, Walter, *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge University Press, 1999, p. 42; mi traducción del original en inglés.

de oferta; éstas son las condiciones bajo las cuales los líderes políticos tienen voluntad y son capaces de dar cabida a las demandas de las instituciones regionales en cada fase del proceso de integración”<sup>98</sup>. Y, en tercer lugar, la presencia de un estado que asuma el liderazgo o hegemonía benévola, esto es, que asuma las responsabilidades de coordinación al igual que los costes del proceso. Para el caso sudamericano que nos ocupa en este trabajo, como veremos en el capítulo 5, no parece que se cumplan estas tres condiciones, especialmente el referente a Brasil como *paymaster* de la integración, que en este supuesto debería ejercer como el equivalente a lo que tradicionalmente se ha atribuido a Alemania y Francia en el proceso europeo. Por ese motivo, dado que bajo estos criterios se entiende que hay una escasa “oferta y demanda de integración” en el caso sudamericano, siguiendo a Mattli nos veríamos abocados a ser escépticos a la hora de valorar dicho proceso de integración regional sudamericano. En cualquier caso, Mattli precisa que “el nuevo regionalismo en América Latina puede ser entendido como un esfuerzo por cambiar radicalmente la década del declive económico y para evitar las externalidades negativas de la formación de bloques en otros lugares”<sup>99</sup> que suponen desviaciones de comercio que pueden afectar a las exportaciones sudamericanas. De este modo, el enfoque de Mattli daría espacio a la idea de que sin constituir necesariamente una integración regional exitosa, sí se podría valorar en términos positivos por las consecuencias producidas a raíz de este proceso regional. Estas críticas y valoraciones serán oportunamente retomadas en el capítulo 5 de este trabajo.

En el caso de la integración regional, el habitual énfasis del realismo en el poder, abarca también la fortaleza económica medida bajo parámetros de competitividad en el comercio internacional y flujos de inversión. En concreto, “el neorealismo se focaliza tanto en las presiones políticas y el poder como en las dinámicas de competición económica mercantilista”<sup>100</sup>. Dado que una motivación principal para constituir una

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>100</sup> HURRELL, Andrew, “Regionalism in Theoretical Perspective”, en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995, p.48; mi traducción del original en inglés.

región sería una mayor fortaleza geoestratégica, comprendida no sólo en lo militar sino también en el poderío económico, el papel del comercio será también prioritario. En esta dirección, algunos apuntan que “los neorrealistas predicen que Europa se unificará para emular la talla continental de sus rivales económicos para ser más competitivo y para proteger mejor sus intereses”<sup>101</sup>. En esta interconexión o punto intermedio entre un cierto tipo de neorealismo, de liberalismo y de teoría de integración regional encontramos al que se ha erigido en estandarte en lo que se ha dado en llamar el “intergubernamentalismo liberal”. Andrew Moravcsik aúna su estudio por la integración regional con su planteamiento entre el realismo y el liberalismo, en virtud del cual sostiene que la integración regional descansa sobre tres bases. En primer lugar, la asunción de que los Estados actúan de forma racional, por lo que al iniciar este proceso son conscientes de hacerlo para alcanzar sus objetivos. En segundo lugar, las preferencias nacionales se construyen y se deciden en función de la política doméstica y ésta está indirectamente condicionada por la interdependencia económica. Y en tercer lugar, se pone el énfasis en la capacidad de los propios gobiernos de sentar las bases de las relaciones entre países, anulando así a otros posibles interlocutores y haciendo patente que los gobiernos actúan con el respaldo de las capacidades materiales del estado en cuestión<sup>102</sup>. O dicho con sus propias palabras en relación al caso europeo, “la integración europea se explica de la mejor manera como una serie de elecciones racionales adoptadas por líderes nacionales. Estas elecciones responden a las limitaciones y oportunidades que se derivan de los intereses económicos de sus integrantes poderosos, el poder relativo de cada estado en el sistema internacional y el rol de las instituciones internacionales para reforzar la credibilidad de los compromisos entre los estados”<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> COLLARD-WEXLER, Simon, “Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union”, en *European Journal of International Relations* 2006; 12, p. 424; mi traducción del original en inglés.

<sup>102</sup> NUGENT, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, New York, 1999 [1989], p.509.

<sup>103</sup> MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*, Cornell University, 1998, p.18; mi traducción del original en inglés.

Con este planteamiento, Moravcsik reformula ciertas características neorrealistas –como la racionalidad de estado-, en un intento de explicar el fenómeno de la integración desde la óptica del Estado y del interés –definido, en este caso, en términos de interés económico, y no por geoestrategia de índole político-militar- y rechazando cualquier viso de supranacionalidad o incluso de políticas de cooperación si no son subordinadas a las necesidades de las relaciones intergubernamentales. “Como [el propio Moravcsik] señala ‘la demanda intergubernamental de ideas para gobernar, y no la oferta supranacional de esas ideas, es el factor exógeno fundamental del motor de la integración. En un sentido más amplio, la demanda de política cooperativas crea su propia oferta’”<sup>104</sup>. Al mismo tiempo, Moravcsik manifiesta una influencia del neofuncionalismo de Haas con la idea de una integración como un proceso de integración en aspectos técnicos en la que todas las partes deben ganar para seguir asumiendo los costes. Así, “este enfoque, que puede ser llamado ‘intergubernamentalismo institucional’, pone el énfasis principalmente en el poder y los intereses, entendiendo estos últimos no sólo por la posición que ocupe en el sistema internacional. El intergubernamentalismo institucional está basado en tres principios: el intergubernamentalismo, el acuerdo del mínimo común denominador y los límites estrictos a futuras transferencias de soberanía”<sup>105</sup>.

En suma, “Moravcsik desarrolla el enfoque estatocéntrico más sofisticado, que etiquetó como ‘intergubernamentalismo liberal’. Primero conecta la teoría liberal de la formación de la preferencia nacional con el análisis intergubernamental de las negociaciones interestatales. La integración europea es percibida como un juego de dos niveles, en el que los gobiernos son el vínculo fundamental entre el nivel nacional y el internacional. Finalmente, añade un componente de la teoría de regímenes. Los estados como tomadores de decisiones racionales utilizan las instituciones de la Unión Europea

---

<sup>104</sup> Citado en NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, New York, 1999 [1989], p.511; mi traducción del original en inglés.

<sup>105</sup> MORAVCSIK, Andrew. “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, n.1, 1991, p.25; mi traducción del original en inglés.

y están preparados para transferir parte de su soberanía para incrementar la eficiencia de la cooperación interestatal [...]”<sup>106</sup>. Estos aportes serán aplicados a nuestro caso específico del Mercosur en el capítulo 5 de esta investigación.

Un último enfoque que nos parece oportuno recoger es el que se ha desarrollado en oposición a Moravcsik en el seno del proyecto europeo<sup>107</sup>. Así, frente al intergubernamentalismo, están los que sostienen el supranacionalismo, con autores como Wayne Sandholtz y Alec Stone Sweet<sup>108</sup>. Esta línea de investigación aspira a superar tanto a los enfoques que miran a las dinámicas internas del proceso de integración en sí mismo, como a los que miran a la política doméstica que está detrás de los acuerdos regionales, y se centra en las negociaciones entre las elites en respuesta a los retos y oportunidades que brindan los cambios internacionales y domésticos<sup>109</sup>. Por ello, este enfoque reserva un lugar preferente para las instituciones de la Unión Europea que “pueden y de hecho tienen un impacto más allá de la eficiencia de las transacciones, pueden conformar intereses y definir vías de influencia, pueden devenir ellas mismas jugadores políticos y pueden finalmente afectar el comportamiento político y los resultados. [Así,] cuando los Estados por los motivos que sean crean una organización internacional con poderes independientes, dan vida a una criatura a la que en adelante ya no controlan plenamente”<sup>110</sup>. Algo similar podríamos pensar que sucederá en el Mercosur cuando abordemos en el capítulo 4 el surgimiento del Parlamento Regional. En definitiva, “esta teoría genera prospectivamente tres expectativas en los autores: que

---

<sup>106</sup> BIELER, Andreas; MORTON, Adam David, *Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*, Palgrave, New York, 2001, p.15.

<sup>107</sup> KEOHANE, Robert O.; HOFFMANN, Stanley. “Institutional Change in Europe in the 1980s” en NELSEN, Brent F.; STUBB, Alexander C-G.(eds.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994.

<sup>108</sup> Ver SANDHOLTZ, Wayne; STONE SWEET, Alec (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, 1998.

<sup>109</sup> SANDHOLTZ, Wayne; ZYSMAN, John. “1992: Recasting the European Bargain” en NELSEN, Brent F. y STUBB, Alexander C-G.(eds.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994; p.192.

<sup>110</sup> MARISCAL, Nicolás. *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003; p. 315.



la integración produzca nuevas arenas políticas, que las instituciones supranacionales trabajen por fortalecer su autonomía e influencia a fin de promover los intereses de la sociedad transnacional y la construcción de la gobernanza supranacional y, finalmente, que la Comisión y el Tribunal de Justicia produzcan reglas no decididas por los Gobiernos en el Consejo Europeo ni en el de Ministros”<sup>111</sup>.

Finalmente, y a modo de cierre de este epígrafe, retomamos el neorrealismo entre los enfoques recientes que abordan el nuevo regionalismo a través de una variante de cuño eminentemente sudamericano, que enfatiza cómo la consolidación del Mercosur está habitualmente impregnada de una lógica economicista y pragmática que tiene su sustento teórico desde la Academia argentina de la mano de la tesis del ‘realismo periférico’ de Carlos Escudé. Este enfoque se nutre de la lógica (neo-)realista, ya invocada más arriba, al mismo tiempo que lo contextualiza en una realidad periférica en el escenario internacional, cuyas necesidades reales y cuyo “interés nacional” distan mucho de ser el aumentar su poder en el mundo o consolidar un equilibrio de poderes en las relaciones internacionales. Más bien, pretende supeditar la política exterior a los intereses materiales de su propia población (“periférica”), definido como interés nacional, y obviar otro tipo de consideraciones de carácter ético. Como el propio autor señala, “este es nuestro único imperativo en el terreno de la ética. Sólo una política exterior que defiende nuestros intereses materiales y evita confrontaciones políticas innecesarias cumple con los deberes morales del Estado hacia su pueblo”<sup>112</sup>. Asistimos, en el fondo, a una suerte de neorrealismo preocupado por la seguridad y la supervivencia como estado; y tratándose de un estado periférico, se adopta una acción estratégica de *bandwagoning* y una alianza regional que permita un ahorro de riesgos y costes en la escena internacional, pero sin renunciar a ningún tipo de soberanía o independencia. “Así, la política exterior adoptada se centra en preservar el statu quo en detrimento de cualquier otra opción más ambiciosa, en una combinación de

---

<sup>111</sup> *Ibídem*, p. 318-319.

<sup>112</sup> ESCUDÉ, Carlos, en CISNEROS, Andrés. *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, 1998, p.206.

comportamientos que llevan a un rol defensivo, marginal y pasivo en los asuntos mundiales”<sup>113</sup>.

### **III. Enfoques constructivistas y reflectivistas.**

#### **III. a) El constructivismo y sus variantes**

Por último, el constructivismo se consolida como el principal enfoque que desafía al *mainstream* racionalista del neorrealismo y del neoliberalismo. Su principal aportación consiste en su ontología ideacional, heredada de sociólogos como Emile Durkheim y Max Weber, que hace que se prioricen los factores ideacionales (ideas, normas, valores, percepciones, etc.) y la construcción social de los intereses en contraposición a las asunciones racionalistas o neoutilitaristas fuertemente influidas por la preponderancia de las capacidades materiales, entendidas en términos de poder, y en los intereses considerados como ya dados y prefijados de forma exógena a los propios actores y, por tanto, los cambios y variaciones son difícilmente explicables desde estos posicionamientos teóricos.

El término “constructivismo” fue acuñado por Nicholas Onuf en su libro “World of Our Making” en 1989<sup>114</sup>. En este libro, Onuf sienta las bases de lo que entiende por constructivismo, como propuesta para retar a las posiciones racionalistas dominantes en la disciplina. El constructivismo de Onuf identifica el elemento principal por medio del cual se produce esta “construcción”: las normas, las cuales generan un medio para la interactividad humana<sup>115</sup>. De este modo, “las relaciones sociales *hacen o construyen* a la

---

<sup>113</sup> RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1, 2003, p.10; mi traducción del original en inglés.

<sup>114</sup> ONUF, Nicholas. *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, 1989.

<sup>115</sup> KUBALKOVA, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (eds.) *International Relations in a Constructed World*, M.E.Sharpe, USA, 1998, p. X.

gente –a nosotros mismos- tal y como somos. A la inversa, nosotros *hacemos* el mundo tal y como es partiendo de las materias primas de las que nos provee la naturaleza, haciendo lo que hacemos a los demás y diciendo lo que decimos a los demás. De hecho, decir es hacer: hablar es, sin duda, la forma más importante de hacer que el mundo sea lo que es”<sup>116</sup>. Por este motivo, no podemos olvidar cómo “lo que se dice”, los discursos, las declaraciones presidenciales en las cumbres, condicionan y “crean realidad”, ya sea porque se implementa lo dicho o porque se construye una predisposición o se legitima una determinada posición o se genera una condición de posibilidad para que una medida sea implementada posteriormente.

Por su parte, desde 1991, Alexander Wendt establece las líneas maestras del constructivismo definiéndolo en los siguientes términos. Wendt sostiene una postura estatocéntrica, toda vez que el escenario internacional, al menos en aquel momento, está presidido principalmente por las relaciones entre Estados. Así, “el constructivismo muestra cómo el interés de los teóricos integracionistas con las formación de la comunidad puede ser dirigido desde una perspectiva estatocéntrica”<sup>117</sup>. Antes de nada, Wendt fija claramente su posición al aseverar que “en contraste con la teorización “económica” que domina la principal escuela sistémica de relaciones internacionales, su aportación implica una forma “sociológica social psicológica”. Más específicamente, el autor dirá que “[su] objetivo en este artículo es construir un puente entre estas dos tradiciones (y, por extensión, entre los debates realista-liberal y racionalista-reflectivista) desarrollando un argumento constructivista, extraído de la sociología estructuracionista e interaccionista simbólica [*structurationist and symbolic interactionist sociology*], en nombre de la reivindicación liberal de que las instituciones internacionales pueden transformar las identidades e intereses del estado. En contraste con la teorización “económica” que domina la corriente principal de la disciplina de las

---

<sup>116</sup> ONUF, Nicholas. “Constructivism: A User’s Manual”, en KUBALKOVA, Vendulka,; ONUF, Nicholas y KOWERT, Paul (eds.), *International Relations in a Constructed World*, M.E.Sharpe, USA, 1998, p.59 (letra en cursiva del original); mi traducción del original en inglés.

<sup>117</sup> WENDT, Alexander “Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review*, Vol.88, No.2, 1994, p.385; mi traducción del original en inglés.

relaciones internacionales, esto implica una forma de teoría sistémica ‘sociológica social psicológica’, en la cual [según el autor] las identidades y los intereses son la variable dependiente”<sup>118</sup>. De esta manera, refuerza su apuesta por la importancia de las identidades al mismo tiempo que rechaza por simplista los reduccionismos economicistas que tradicionalmente impregnan al *mainstream* de la disciplina a la hora de analizar las relaciones internacionales.

Así pues, define el constructivismo como “una teoría estructural del sistema internacional que hace las siguientes aseveraciones: (i) los estados son las principales unidades de análisis para la teoría política internacional; (ii) las estructuras claves en el sistema de Estados son intersubjetivas, más que materiales; y (iii) las identidades y los intereses de los Estados son en gran parte contruidos por esas estructuras sociales, más que ya dadas de forma exógena al sistema por la propia naturaleza humana o por la política doméstica”<sup>119</sup>. Para Wendt, el reto de la teoría de relaciones internacionales es superar el realismo y el racionalismo. Así, ataca al primero al situar en un primer plano los elementos intersubjetivos frente a los materiales, las interacciones sociales frente al poder material medido en términos de potencia militar. Y pretende desmontar el segundo al acusar al racionalismo de no ser capaz de explicar las transformaciones en la estructura del sistema internacional en el momento en que parte de identidades e intereses inamovibles y prefijados de antemano. En sus propias palabras, el autor apunta cómo “por contra, la esencia del racionalismo es que las identidades y los intereses [...] son exógenos y constantes. El racionalismo tiene muchos usos y virtudes, pero su caja de herramientas conceptual no está diseñada para explicar las identidades y los intereses, la reproducción y/o la transformación del cual es una clave determinante del cambio”<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> WENDT, Alexander. “Anarchy is what States make of it: the social construction of Power Politics”, en DER DERIAN, James, *International Theory. Critical Investigation*, Palgrave MacMillan, Londres, 1995, p. 132; mi traducción del original en inglés.

<sup>119</sup> WENDT, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review*, Vol.88, No.2, 1994, p.385; mi traducción del original en inglés.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p.394.

Estos dos posicionamientos, unidos al incremento de estudios postmodernistas en la década de los noventa y ya en los inicios del actual siglo XXI, nos permiten elaborar un panorama de las distintas variantes de lo que podemos considerar la familia constructivista-reflectivista<sup>121</sup>. En primer lugar, podemos distinguir –siguiendo alguna de las muchas clasificaciones hechas<sup>122</sup>– a los *modernistas* o *conservadores*, con Alexander Wendt como máximo exponente, los cuales seguirían siendo considerados como positivistas-racionalistas. Su intención es llenar un terreno intermedio entre los racionalistas y los reflectivistas más radicales, tendiendo puentes entre las distintas ontologías y epistemologías que encontramos en la disciplina. En segundo lugar, y encabezados por Nicholas Onuf, encontramos al grupo de los *rule-oriented*, que no se inscriben en el positivismo, pero en todo caso siguen siendo racionalistas. Su planteamiento reflectivista es más acentuado que el de los anteriores y sus críticas al neorrealismo más frontales. En esta línea podríamos encuadrar a autores como Friedrich Kratochwil<sup>123</sup> o Peter Katzenstein<sup>124</sup> entre otros.

Finalmente, en el límite más allá de los enfoques constructivistas por su decidido rechazo de cualquier aproximación racionalista, distinguimos a los *postmodernistas* –

---

<sup>121</sup> El objetivo de agrupar tanto a constructivistas como a reflectivistas postmodernistas en este punto deriva de su posicionamiento conjunto en el cuarto debate de la disciplina de Relaciones Internacionales frente al *mainstream* racionalista. Sin embargo, somos muy conscientes de las profundas críticas y disensiones entre ellos como para que deban ser analizados independientemente y que cualquier agrupación implique simplificar los matices y aportaciones de cada uno de los autores y sus respectivas vertientes.

<sup>122</sup> Aunque hay varias clasificaciones y tipologías, aquí adoptamos la de PETTMAN, Ralph. “Common sense Constructivism and Foreign Policy: A Critique of Rule-Oriented Constructivism”, en KUBALKOVA, Vendulka. *Foreign Policy in a Constructed World*, M.E.Sharpe, USA, 2001, pp. 256-257.

<sup>123</sup> Ver, entre otros, KRATOCHWIL, Friedrich. “Constructing a New Orodoxy? Wendt’s ‘Social Theory of International Politics’ and the Constructivist Challenge”, *Millenium-Journal of International Studies*, vol. 29, no.1, pp. 73-101, 2000.

<sup>124</sup> Ver, entre otros, KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University Press, New York, 1996.

entre los que podemos destacar a autores como Steve Smith<sup>125</sup>- en sus diferentes variantes. Los postmodernistas se alejan de la posibilidad de debatir con las teorías racionalistas que hemos ido presentando porque renuncian a acatar ciertos postulados científicos de partida. Sin embargo, no se puede infravalorar la relevancia que han obtenido a la hora de introducir el rol de nuevos actores en las relaciones internacionales y para visibilizar nuevas agendas. A pesar de la gran diversidad en el seno de este grupo de autores en torno a la idea de la postmodernidad, podemos distinguir tanto teorías feministas como de análisis de seguridad pasando por teorías críticas que se replantean conceptos centrales de las Relaciones Internacionales como, por ejemplo, hace Ken Booth con la noción de seguridad<sup>126</sup>.

En todo caso, más allá de las diferencias y debates, hay elementos comunes y valiosos para la disciplina. Siguiendo a Adler, “el constructivismo lanza el concepto de que los intereses son ideas; esto es, son ontológicamente intersubjetivas pero epistemológicamente interpretaciones objetivas sobre, y para, el mundo material. Esto significa que los intereses no pueden ser deducidos mecánicamente de la anarquía internacional y la distribución de recursos materiales [...] Por tanto, el valor añadido del constructivismo consiste en explicar con detalle el rol del lenguaje en la vida social”<sup>127</sup>. Y, al mismo tiempo, el constructivismo apuesta por el tiempo como algo dinámico y no lineal. Si el realismo entendía el tiempo como circular y repetitivo, dada su visión antropológicamente negativa del ser humano, y el liberalismo como teleológico y ascendente en una línea de progreso, derivado de su optimismo antropológico; el reflectivismo aspira a poner al individuo en el centro para que construya su propio futuro e incida en los cambios en la esfera social. Para el constructivismo, el proceso, no entendido en sentido técnico, sino como historia, o más específicamente, la historia de

---

<sup>125</sup> Ver, entre otros, SMITH, Steve. “Six wishes for a more relevant discipline of International Relations” en REUS-SMIT, Christian y SNIDAL, Duncan (eds.) *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, 2008.

<sup>126</sup> Ver, por ejemplo, BOOTH, Ken. *Theory of World Security*, Cambridge University Press, 2007.

<sup>127</sup> ADLER, Emanuel. “Constructivism and International Relations”, en CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas y SIMMONS, Bet A.(eds.) *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, 2005 [2002], p.102-103.

larga duración braudeliana, es importante principalmente por dos motivos: en primer lugar, porque las interacciones entre los actores a lo largo del tiempo son las que delimitan históricamente sus identidades e intereses; y en segundo lugar, porque las contingencias históricas por los propios actores, o independientemente de ellos como pudieran ser elementos estructurales, son también las que obligan a redefinir sus identidades y, por tanto, también sus propios intereses<sup>128</sup>.

Por otra parte, una importante precisión a hacer en el ámbito del constructivismo es su verdadera potencialidad como enfoque teórico de Relaciones Internacionales o como mera metateoría, tal y como lo hemos mencionado en el epígrafe metodológico del capítulo 1. En este debate interno en el seno del constructivismo, podemos diferenciar entre los que apuestan por llenar el “terreno medio” entre el racionalismo y el reflectivismo con análisis de casos empíricos desde un enfoque netamente constructivista, hasta los que reducen las aspiraciones del constructivismo a una mera labor metateórica, es decir, como prisma al que acercarse a la realidad en contraposición a otras más tradicionales como pudiera ser el *rational choice*. Relevantes autores constructivistas señalan que “hay que reiterar aquí que el socioconstructivismo *per se* no ofrece una alternativa a las teorías sustantivas de relaciones internacionales ni de integración europea. Así, no puede ser testado frente a hipótesis realistas, liberales, institucionalistas ni neofuncionalistas. El socioconstructivismo es un enfoque meta-teórico cuya ontología difiere de otras, como por ejemplo, la de la elección racional. Aunque podemos evaluar empíricamente proposiciones sustantivas derivadas de una ontología ‘racionalista’, no podemos ‘testar’ la elección racional como tal en un sentido coherente. Lo mismo se aplica para el constructivismo (o reflectivismo, o cualquier otro enfoque meta-teórico)”<sup>129</sup>. Dado que nosotros compartimos esta afirmación, en esta investigación se está principalmente optando por la segunda variante, esto es, más por

---

<sup>128</sup> Para un mayor desarrollo sobre esta idea, ver REUS-SMIT, Christian. “The Idea of History and History with Ideas” en HOBSON, John M. y HOBDEN, Stephen. *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, 2002.

<sup>129</sup> RISSE, Thomas; WIENER, Antje. “The Social Construction of Social Constructivism”, en CHRISTIANSEN, Thomas; JORGENSEN, Knud Erik y WIENER, Antje. *The Social Construction of Europe*, Sage, Londres, 2001, p.202; mi traducción del original en inglés.

una guía metateórica que por una adscripción teórica sustantiva a la que sumarse. De hecho, la elección del constructivismo en sí como teoría explicativa nos abocaría, como ha pasado muchas veces en el seno de la disciplina, a encuadrarse en compartimentos teórico-metodológicos estancos, cuyas visiones de las Relaciones Internacionales son irreconciliables. Por el contrario, se pretende utilizar el constructivismo metateórico como apoyo para tender puentes y superar posibles reduccionismos, tal y como intentaremos mostrar en el capítulo 5.

### **III. b) El constructivismo en relación con la integración regional**

El constructivismo se ha aplicado a los estudios de integración regional de manera relativamente escasa, aunque las posibilidades que ofrece este enfoque para explicar este fenómeno han desencadenado un creciente número de investigaciones en esta dirección en los últimos años. En cualquier caso, podemos bucear un poco en la literatura para detectar perspectivas constructivistas en relación con la integración. Así tenemos casos desde la integración regional en el sudeste asiático y el ASEAN con autores como Amitav Acharya<sup>130</sup>, hasta constructivistas que han abordado la integración europea como Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen y Antje Wiener<sup>131</sup> o Jeffrey Checkel<sup>132</sup>, pasando por enfoques constructivistas en otros procesos regionales en el continente americano, entre los que podemos destacar el de Germán Prieto<sup>133</sup> aplicado para la Comunidad Andina.

---

<sup>130</sup> Ver, por ejemplo, ACHARYA, Amitav. *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Cornell University Press, 2011. Y también ACHARYA, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, 2001. Y asimismo ACHARYA, Amitav. "Is Anyone Still Not a Constructivist?", *International Relations of the Asia-Pacific*, vol.5, n.2, pp. 251-253, 2005.

<sup>131</sup> Ver, entre otros, CHRISTIANSEN, Thomas; JORGENSEN, Knud Erik y WIENER, Antje (eds.). *The Social Construction of Europe*. Sage, Londres, 2001.

<sup>132</sup> Ver CHECKEL, Jeffrey. "Social Construction and European Integration" en CHRISTIANSEN, Thomas; JORGENSEN, Knud Erik y WIENER, Antje (eds.). *The Social Construction of Europe*. Sage, London, 2001.

<sup>133</sup> Ver PRIETO, Germán Camilo. "Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects", *Colombian Economic Journal*, n°1, pp. 268-303, 2003.



Como ya se dijo, el enfoque constructivista tiene el privilegio de ser el principal desafío para el *mainstream* racionalista de las Relaciones Internacionales. En el caso concreto que nos ocupa en este trabajo, esto es, la integración regional, es especialmente significativo cómo el constructivismo rescata la propuesta de las ‘comunidades de seguridad’ que presentara Karl Deutsch en los años 60’s. Así lo atestigua Acharya al afirmar que “la corriente principal de la teoría de las relaciones internacionales sólo volvió al concepto [de las comunidades de seguridad] con el despertar de la revuelta constructivista contra el neorealismo y el neoliberalismo. Consecuentemente, el constructivismo ha sido el principal marco teórico para el estudio de las comunidades de seguridad”<sup>134</sup>. El constructivismo señala que el clima de confianza y, en último término, la ausencia de guerra que se produce en las comunidades de seguridad no se debe (al menos únicamente) a explicaciones externas como la distribución de poder en el sistema internacional ni a coyunturas económicas, sino que juegan un papel capital las relaciones sociales y la interrelación entre las comunidades que la integran, en conjunción con las normas con que se dotan y que fomentan la construcción de su propia identidad. De esta manera, “el hábito de evitar la violencia que se halla en las comunidades de seguridad resulta de las interacciones, socialización, fijación de normas y construcción de identidad, más que de fuerzas externas a estos procesos (como la distribución internacional del poder)”<sup>135</sup>. En esa misma dirección apunta un autor como Risse-Kappen cuando aborda la lógica amigo-enemigo. Así, aduce que “las democracias en gran medida crean sus enemigos y sus amigos –‘ellos’ y ‘nosotros’- infiriendo sus motivaciones agresivas o defensivas de las estructuras domésticas de sus homólogos”<sup>136</sup>. De este modo podríamos acercarnos a la idea de cómo nuestras ideas, valores y cosmovisiones crean una cierta realidad y es, en base a esas categorías, que los

---

<sup>134</sup> ACHARYA, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, 2001, p.3; mi traducción del original en inglés.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>136</sup> RISSE-KAPPEN, Thomas. “Democratic Peace-Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument”. *European Journal of International Relations*, vol.1, n.4, diciembre 1995; p. 491-492. Mi traducción del original en inglés.

actores actúan en una u otra dirección.

Al mismo tiempo, el constructivismo, como ya apuntábamos más arriba, reserva un lugar privilegiado al análisis de las normas y al importante rol que éstas ocupan a la hora de configurar la realidad, en la medida en que las propias normas influyen a la hora de configurar los intereses de los actores. Esto da un amplio margen a aquéllos que crean las normas, ya que les permite manipular su utilización. Al mismo tiempo, esto nos prueba la idoneidad de estudiar cómo “actúan” las normas sobre los intereses de los actores. “Uno de los más importantes efectos de las normas [...] es su influencia sobre los intereses de los actores políticos. Pero también encontramos que lo opuesto es cierto: los agentes a veces las exponen para manipular o cambiar las normas. Los actores deben ser conscientes de las ventajas potenciales que atesoran quienes controlan ciertas normas”<sup>137</sup>. En otras palabras, a través de las lentes de estos enfoques socio-culturales, las normas ya no sólo regulan el comportamiento del Estado como apuntaría el neoliberalismo institucional y las teorías de regímenes internacionales, sino que además redefinen los intereses nacionales y desarrollan las identidades colectivas de sus integrantes. “Las normas no sólo ‘regulan’ el comportamiento del estado como en el institucionalismo neoliberal, sino que además redefinen los intereses del estado y constituyen las identidades del estado, incluyendo el desarrollo de las identidades colectivas”<sup>138</sup>. De hecho, el elemento sintomático de este cambio de ‘regular’ a ‘redefinir’ se da en la creación de nuevos hábitos, que van más allá de la idea de obligación legal sujeta a cumplimiento por miedo a la coerción.

En esta línea, se apunta cómo para el constructivismo, retomando aportaciones

---

<sup>137</sup> KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. “Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise”, en KATZENSTEIN, Peter (ed.), *The Culture of National Security. Norms and identities in world politics*, Columbia University Press, 1996, p. 492; mi traducción del original en inglés.

<sup>138</sup> ACHARYA, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, 2001, p.4; mi traducción del original en inglés.

de Karl Deutsch, las comunidades de seguridad necesitan imperiosamente de un cierto nivel de lealtad o identidad común, que comprende a su vez el impulso de procesos que alimenten dicha lealtad y la generación de “*we-feelings*”, esto es, de una autoconciencia de pertenencia a una misma comunidad. Conseguido esto, las comunidades de seguridad pasan a ser entendidas como un hábito social y la renuncia al uso de la fuerza deja de ser considerado como una obligación dotada de medidas coercitivas en caso de incumplimiento. “Deutsch señala que las comunidades de seguridad requieren la emergencia de ‘un cierto grado de identidad o lealtad común generalizada’, incluyendo la deliberada promoción de procesos y sentimientos de identificación mutua, lealtades y ‘*we-feeling*’. En las comunidades de seguridad, evitar la guerra se convierte en un hábito social, más que una mera obligación legal respaldada por sanciones”<sup>139</sup>. Asistimos, por tanto, a una construcción social en virtud de la cual, diferentes comunidades se autoconvencen de lo que les une, se autoperciben como no enemigos y renuncian recíprocamente a resolver sus diferencias por medios violentos. En definitiva, ésta es una de las dimensiones más relevantes de lo que entendemos por integración regional y conecta con uno de los hilos conductores que hemos presentado para guiarnos por esta investigación, el referente a la paulatina construcción del ‘otro’ como amigo y no ya como enemigo.

Por otra parte, siguiendo la idea de la importancia de la autoconciencia de pertenencia a la comunidad, el constructivismo en su faceta normativa, promueve la generación de un “saber” de ámbito regional (*cognitive regionalism*). Una de las variables que impulsarán, por tanto, la integración y que nos explican la mayor o menor cohesión de una región será la sensación fundada y duradera de pertenencia a una comunidad con responsabilidades comunes y confianza compartida o lo que algunos han venido a llamar una “interdependencia cognitiva”. Así lo ha hecho Andrew Hurrell al afirmar que “las teorías constructivistas se centran en la conciencia regional [*regional awareness*] y la identidad regional, en el sentido compartido de pertenencia a una determinada comunidad regional y en lo que ha sido llamado ‘regionalismo cognitivo’.

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, p.25.

Éstas señalan la medida en que la *cohesión regional* depende de un sentido de comunidad firme y duradero, basado en la responsabilidad mutua, la confianza y altos niveles de lo que podríamos llamar ‘interdependencia cognitiva’<sup>140</sup>. El elemento identitario es capital en el enfoque constructivista ya que, retomando a Deutsch una vez más, el dilema de seguridad entre Estados se puede difuminar en el momento en el que se desarrolle una identidad colectiva que fortalezca el “*we-feeling*”. O en las propias palabras de Acharya, “la construcción de la identidad es central para el tipo de ‘*we-feeling*’ que Deutsch identifica como el modelo clave de las comunidades de seguridad. La noción de identidad se arraiga en lo más profundo de los enfoques constructivistas debido a su afirmación central de que el desarrollo de una identidad común puede mejorar el dilema de seguridad entre los estados”<sup>141</sup>. Esta misma idea se ha enunciado en términos de “comunidades epistémicas”, entendido como canales principales a través de los cuales circulan ideas nuevas desde las sociedades hasta los gobiernos y también entre los estados gracias a los grupos de expertos<sup>142</sup>, tal y como hemos señalado ya en el capítulo introductorio. Y dichas comunidades epistémicas han tenido su importancia relativa en la trayectoria de la integración sudamericana<sup>143</sup> y serán retomadas en los capítulos 3 y 4 de este trabajo.

Desde el constructivismo, un autor como Alexander Wendt se acerca al fenómeno de la integración regional al percibirlo como un caso paradigmático de cambio en las estructuras del sistema internacional, no explicable en términos materiales sino ideacionales, es decir, en la decisión generada a raíz de los intereses e identidades

---

<sup>140</sup> HURRELL, Andrew. “Regionalism in Theoretical Perspective”, en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995, p.64; mi traducción del original en inglés. La cursiva es del original.

<sup>141</sup> ACHARYA, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, 2001, p.27; mi traducción del original en inglés.

<sup>142</sup> HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, 1997, p. 149; mi traducción del original en inglés.

<sup>143</sup> Para más sobre este punto, ver CABALLERO, Sergio. “Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de los Andes, vol.4, n.8, jul-dic.2009, pp.11-26.

creados y readaptados a través de la propia interacción social. De hecho, Wendt critica que este enfoque sociológico que favorece una mejor comprensión del fenómeno de la integración regional haya caído en desuso en detrimento de perspectivas más economicistas, que con un sustento más realista y racionalista, pretenden simplificar estos fenómenos al ámbito de la seguridad internacional (en el contexto geoestratégico y macroeconómico) o de cooperación en el mejor de los casos. Según el autor, “los teóricos de la integración apreciaron esta propuesta hace mucho tiempo, pero la naciente *sociología* de la *comunidad* internacional se ha perdido en la *Economía* de la *cooperación* internacional desarrollada por los realistas y racionalistas”<sup>144</sup>.

En lo que al caso del Mercosur concierne, encontramos a autores que han abordado con gran profundidad el proceso de integración sudamericano visto desde fuera de la propia región. Apoyándose en el planteamiento de las comunidades de seguridad de Deutsch que ya comentamos y dotándolo de un cariz constructivista, tanto Andrew Hurrell como Louise Fawcett han intentado explicar la integración regional como resultado del fortalecimiento de la confianza entre distintos estados, desdeñando las explicaciones neorrealistas al uso. De hecho, “la idea de un ‘Brasil satisfecho’ o una ‘Argentina revisionista’ plantea muchas preguntas acerca del carácter y la construcción histórica de los estados que, sencillamente, no puede ser contestada con el intelectualmente empobrecido universo del neorealismo”<sup>145</sup>; y limitan la capacidad explicativa del neorealismo al concepto de hegemonía y a las presiones externas que se ejercen en términos de poder<sup>146</sup>. De este modo, pretenden justificar que “el

---

<sup>144</sup> WENDT, Alexander “Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review*, Vol.88, No.2, 1994, p.394; mi traducción del original en inglés. La cursiva es del original.

<sup>145</sup> HURRELL, Andrew, “An emerging security community in South America”, en ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael, *Security Communities*, Cambridge, 1998, p.239; mi traducción del original en inglés.

<sup>146</sup> “Dentro de sus propios límites, la teoría neorrealista aún tiene una buena oportunidad de hablarnos tanto de la importancia de las presiones “dentro-fuera” como de la importancia de la hegemonía”, HURRELL, Andrew, “Regionalism in Theoretical Perspective”, en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford

constructivismo [...] nos ayuda a entender tanto los medios por los que nociones más expansivas de comunidad pueden emerger, como también las vías en las que las identidades arraigadas históricamente constituyen importantes obstáculos para la cooperación<sup>147</sup>, y al mismo tiempo apuntan a que los intereses y las identidades se redefinen por la interacción y la socialización. O en sus propias palabras, “los intereses y las identidades están siendo modificados a lo largo de este período al mismo tiempo que la interacción con el sistema político y económico global crea un complejo proceso de socialización”<sup>148</sup>. Por todo ello, Andrew Hurrell considera que “aunque no tan teóricamente preciso como el institucionalismo, el constructivismo conduce a ciertas expectativas de cómo los procesos de integración pueden desarrollarse. Así, esperamos ver una integración económica más profunda que conduzca a la construcción de instituciones más fuertes, a una integración social más amplia y a un cambio constante en las actitudes y sentido de la comunidad regional”<sup>149</sup>. Finalmente, Hurrell sostiene que podemos hablar de una incipiente, y aún imperfecta, comunidad de seguridad en el Cono Sur sustentada en la interacción económica y democrática de los actores que ha redefinido sus percepciones del otro como no-enemigo y fomentando nuevas lealtades. El propio autor señala que “se ha argumentado que una comunidad de seguridad ligeramente unida, aunque aún imperfecta, puede ser identificada en el Mercosur, construida en torno a los cambios que se han producido en las relaciones centrales entre Brasil y Argentina”<sup>150</sup>.

Otro interesantísimo acercamiento al fenómeno del Mercosur es el que presenta

---

University Press, 1995, p.53; mi traducción del original en inglés.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p.257.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p.249.

<sup>149</sup> HURRELL, Andrew. “The Politics of Regional Integration in Mercosur”, en BULMER-THOMAS, Victor, *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, University of London, 2001, p. 205; mi traducción del original en inglés.

<sup>150</sup> HURRELL, Andrew, “An emerging security community in South America?”, en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995, p.260; mi traducción del original en inglés.

un autor como Gian Luca Gardini<sup>151</sup>, transitando entre el realismo y el constructivismo y con una marcada influencia de la Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional, y del que beberemos constantemente para nuestro propio análisis presentado en este trabajo. El autor, sin desterrar la valía y la importancia explicativa del realismo, considera necesaria la inclusión de “enfoques cognitivos de relaciones internacionales [que ayudan] a explicar cómo las ideas e ideales democráticos modelan las visiones y percepciones de los tomadores de decisiones, afectando con ello a las preferencias y elecciones de política exterior, incluyendo las que conducen a la integración regional”<sup>152</sup>. En su enfoque, cercano al que se maneja en esta investigación aunque en su caso ponga el foco principalmente en la vinculación entre integración regional y políticas domésticas y democracia, Gardini señala que “las creencias, ideas y comportamientos esperados que llevó aparejada la democracia, entendida ésta como factor ideacional, constituyeron el vínculo decisivo entre la democratización y los procesos de regionalización”<sup>153</sup>. Parte de las aportaciones de Gardini sobre la construcción del Mercosur serán oportunamente retomadas en el capítulo 5.

Entre los escasos aportes constructivistas desde la propia Academia latinoamericana, cabe destacar el de Myriam Colacrai, para quien “el fortalecimiento *ideacional* del Mercosur es una tarea necesaria para que éste pueda emerger y consolidarse [...] Las instituciones pueden, a su vez, contribuir a robustecer la propia integración regional, reduciendo las posibilidades que desde otros contextos se saquen ventajas de la *vulnerabilidad* que hoy por hoy exhibe este proceso. Si reconocemos el valor *constitutivo* más que *regulatorio* que tienen las instituciones, estaríamos en camino a concretar el *círculo virtuoso* que hemos definido como: ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua

---

<sup>151</sup> Ver, entre otros, GARDINI, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 3; mi traducción del original en inglés.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 3; mi traducción del original en inglés.

retroalimentación”<sup>154</sup>.

Por su parte, Claudia Fabbri aporta también una visión constructivista para la integración regional sudamericana. Su propuesta se resume en la idea de que “si los factores ideacionales, al igual que los procesos de interacción, socialización y aprendizaje moldean los intereses, identidades y comportamientos de los actores en la construcción y consolidación de la integración, el constructivismo mantiene su promesa de tener un valor añadido para el análisis del proceso de integración regional”<sup>155</sup>. En todo caso, a pesar de insistir en las virtudes que puede aportar el constructivismo a un mejor entendimiento del proceso de integración sudamericano, no acomete la tarea de mostrar cómo y en qué dirección se producen los cambios en los últimos años y cómo afectan las ideas de los tomadores de decisiones a la hora de conducir los nuevos derroteros del proceso de integración regional.

Otra autora como Daniela Cristina Comin, parte desde un enfoque constructivistas para centrarse en el concepto de identidad colectiva en la construcción del Mercosur en sus primeros años. Así, siguiendo a Alexander Wendt señala los factores que hicieron que Argentina y Brasil cambiaran sus identidades desde una cultural lockeana a una cultura kantiana en el que el papel predominante es el de amigo<sup>156</sup>. También siguiendo a Wendt, Germán Prieto aborda el papel de las ideas en el proyecto mercosureño rechazando las explicaciones materialistas dominantes<sup>157</sup>. Para

---

<sup>154</sup> COLACRAI, Miryam. “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur”, *CLACSO*, 2004, p. 9. La cursiva es del original.

<sup>155</sup> FABBRI, Claudia M. “The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to “Old” and “New” Puzzles. The South American Case”, *CSGR Working Paper No. 182/05*, nov 2005, p. 5; mi traducción del original en inglés.

<sup>156</sup> COMIN, Daniela Cristina. *As relações argentine-brasileiras. Identidade coletiva e suas implicações no processo de construção do Mercosul*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2007.

<sup>157</sup> PRIETO, Germán Camilo. “Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects”, *Colombian Economic Journal*, n°1, pp. 268-303, 2003.



ello, el autor adopta tres variables ideacionales como son la identidad colectiva, el conocimiento o saber colectivo y la estructura de los roles. En última instancia apuesta por la idoneidad del enfoque constructivista, que enfatice las dimensiones ideacionales, para explicar el desarrollo de proyectos regionales como Mercosur o la Comunidad Andina, que ostentan unos bajos niveles de cohesión regional.

Por su parte, Laura Gómez Mera tiende puentes entre el racionalismo y el constructivismo, en una aproximación muy cercana a lo que sostenemos en esta investigación. Así, afirma que la explicación de la supervivencia del Mercosur con posterioridad a la crisis de 1999-2002 descansa sobre tres factores<sup>158</sup>. El primero de ellos son las consideraciones ‘defensivas’, es decir, la sensación de vulnerabilidad frente a un sistema internacional asimétrico ha incentivado las negociaciones internas y la motivación para comprometerse y avanzar en la integración. El segundo factor hace referencia a los incentivos ‘ofensivos’ para Brasil, en la medida en que es el más poderoso de los estados miembros y pretende fomentar la cooperación. Y, por último, hay un importante incentivo ‘positivo’ para mantener el Mercosur que se deriva de la emergencia de un proceso de socialización entre los funcionarios y técnicos de la integración y una creciente interacción que se refuerza y se retroalimenta con el fenómeno de la integración regional. Esta línea, que coincide con uno de nuestros hilos conductores, será retomada cuando analicemos las explicaciones complementarias del Mercosur en el capítulo 5.

Encontramos también a dos autores que dan una especial relevancia al rol de las ideas, principalmente en la configuración de las políticas exteriores de Argentina y Brasil y, por ende, de sus relaciones bilaterales y de la apuesta regional. De esta manera, José Briceño Ruíz y Miriam Gomes Saraiva “[evalúan] el rol de las ideas y las percepciones sobre el Mercosur, no considerándolas como la ‘variable constitutiva’ de

---

<sup>158</sup> GOMEZ MERA, Laura. “Explaining Mercosur’s Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence”, *Journal of Latin American Studies*, n.37, pp. 109-140, 2005.

la política de integración, sino como un elemento significativo, importante, pero en constante y permanente interrelación con variables estructurales de poder o ‘agenciales’ de interés”<sup>159</sup>. A raíz de esto, será muy valioso el análisis de estos autores para explicar cómo se construyen las ideas que dictan las políticas exteriores de estos países, aunque posteriormente otros enfoques fundamenten dichas políticas estrictamente en términos de intereses.

Por último, pero no por ello menos importante, Andrea Oelsner ha abordado el tema de la seguridad en el Cono Sur latinoamericano introduciendo elementos constructivistas. La autora, partiendo de la noción de que “la paz es un proceso, y como tal, es dinámico”<sup>160</sup> incluye categorías ideacionales para explicar los cambios que se producen en las percepciones recíprocas entre Argentina, Brasil y Chile. En concreto da gran relevancia a la construcción de confianza mutua y, para ello, apunta dos factores que se escapan a las explicaciones realistas: “la retórica como la manifestación de la voluntad política por un lado y la construcción de instituciones y organizaciones cooperativas por otro lado”<sup>161</sup>. Será especialmente sugerente su afirmación de que “es más directamente a través de asuntos sociales y culturales –como el arte, la música, los idiomas, la literatura, el cine, la televisión, la academia, los intercambios de estudiantes, el turismo y similares- como las sociedades se conocen entre sí, más que a través de tratados de comercio internacional o intercambios comerciales”<sup>162</sup>. Aunque abordaremos también estos últimos aspectos, nos haremos eco de su crítica ante la falta de inclusión de las lógicas socioculturales e identitarias en las explicaciones de la integración regional mercosureña.

---

<sup>159</sup> BRICEÑO RUIZ, José; GOMES SARAIVA, Miriam. “Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela”, *Foro Internacional*, n.199, 2010; p. 42.

<sup>160</sup> OELSNER, Andrea. “Friendship, mutual trust, and the evolution of regional peace in the international system” *Paper prepared for ECPR Joint Sessions*, Granada, 14-19 abril 2005, p. 9; mi traducción del original en inglés.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 23; mi traducción del original en inglés.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 25; mi traducción del original en inglés.

Siguiendo la línea introducida por todos estos autores y siendo consciente de las críticas que han recibido desde otras posiciones teóricas, este trabajo de tesis doctoral pretende ahondar en utilizar estas lógicas ideacionales tales como la idea de unidad o la autopercepción identitaria o la construcción del ‘otro’ como amigo con la intención de dotarnos de explicaciones más abarcadoras y complejas sobre el fenómeno del Mercosur. En algunos de los casos mencionados más arriba, estos enfoques o han sido sólo aplicado parcialmente al momento de gestación del proceso, esto es, al período de los años ochenta de recuperación democrática y de vinculación de la sintonía bilateral entre Argentina y Brasil como una forma de apostar por la consolidación democrática y por un modelo de desarrollo e inserción internacional, o creemos que pueden ser completados con la aplicación de las teorías sobre la práctica de la integración regional que acometeremos en el capítulo 5.

#### **b) Conclusiones teóricas.**

Una vez elaborado este viaje por los distintos mares teóricos que se han acercado a la integración regional, podemos extraer una serie de conclusiones que nos sirvan como guías para acercarnos a la parte más empírica de nuestra investigación. En primer lugar, hemos huido de las explicaciones que provienen sólo de la Economía para situarnos y posicionarnos en la disciplina de Relaciones Internacionales, otorgando así un rol central al análisis politológico de la escena internacional. Indirectamente hemos recorrido los debates internos que han atravesado a esta disciplina, aprovechando para mostrar las tensiones entre los diversos enfoques no sólo en el plano conceptual, sino también “aterrizándolos” en el caso concreto de la integración regional. Asimismo, hemos constatado cómo el proyecto europeo está en el origen de la teorización sobre la integración y cómo, por este motivo, se considera a la integración regional un *constructo político* europeo. Sin embargo, esto no es óbice para que hayamos evitado extrapolaciones o comparaciones entre el proyecto europeo y el mercosureño, máxime teniendo en cuenta que el regionalismo del continente europeo puede ser concebido como un caso único y excepcional. Al contrario, hemos utilizado las abstracciones teóricas desarrolladas a raíz de la experiencia europea para que nos ayuden a pensar el

proceso mercosureño, haciendo uso de ellas como herramientas teórico-analíticas o como referencias puntuales.

Así, este exhaustivo repaso de la literatura teórica nos ha permitido detectar la omnipresente importancia de la idea de poder en las relaciones internacionales, acercándonos al neorealismo y enfoques afines. Asimismo, al ser la integración regional un fenómeno sustentado de manera determinante en el comercio intrarregional, hemos extraído lecciones de las visiones liberales en todas sus variantes, desde la oferta y la demanda de Walter Mattli al intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, conectando la dimensión regional con la estrictamente doméstica. Por otra parte, también hemos ponderado esa visión más doméstica con perspectivas estructuralistas que sitúan el regionalismo en un contexto global y presidido por la globalización, ya sea desde el *new regionalism approach* de Bjorn Hettne o desde los neoestructuralistas como Helio Jaguaribe o Aldo Ferrer. Sin embargo, de este mapa teórico-conceptual hemos rescatado elementos de cambio dinámico y pluralidad de actores del neofuncionalismo de Ernst Haas y sentimientos de pertenencia a una comunidad, tal y como señala Karl Deutsch a través del *we-feeling*, para finalmente apostar y valorizar variantes de cariz constructivista que nos permitan poner el foco en las lógicas identitarias y socioculturales al mismo tiempo que en las cosmovisiones y percepciones de los tomadores de decisiones a la hora de examinar la integración regional. Así, las relaciones intersubjetivas entre los actores –y en nuestro caso particular, entre los tomadores de decisiones del proceso del Mercosur– serán las que determinen y expliquen las implicaciones, la agenda y el impacto del proyecto regional. Para ello, pasamos ahora a abordar la parte histórica-empírica que comprenderá los capítulos 3 y 4 sobre la que, posteriormente en el capítulo 5, se aplicarán las enseñanzas, reflexiones y conclusiones teóricas derivadas de estos dos capítulos iniciales, que ostentaban principalmente unas características metodológica-teóricas y que tenían por misión el dotarnos de herramientas analíticas y de métodos rigurosos y coherentes que nos habiliten para intentar explicar la realidad internacional y, más concretamente, el fenómeno de la integración regional mercosureña con especial énfasis en el período posterior a 2003.

## **PARTE II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA-ANALÍTICA: EL MERCOSUR**

### **CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA Y CREACIÓN Y DESARROLLO DEL MERCOSUR**

En este capítulo se aspira a desentrañar los orígenes y el peso de la idea de la unidad latinoamericana, huyendo de instrumentalizaciones ideológicas y limitándose a examinar la construcción de dicha idea y la relevancia práctica que adquirió en distintos proyectos políticos a lo largo de la historia. De hecho, una de las particularidades de la integración latinoamericana es que se remonta a los propios orígenes de las construcciones nacionales desde las emancipaciones y esa permanente búsqueda de la identidad latinoamericana. En concreto, y como ya hemos apuntado en el capítulo introductorio, la lógica identitaria de lo que podríamos denominar la sociedad latinoamericana de estados es uno de nuestros hilos conductores en esta investigación y, por dicho motivo, pretendemos bucear en las primeras manifestaciones y en cómo se configura esta búsqueda de valores y de una cultura parcialmente compartida o común entre los distintos estados latinoamericanos y los límites e incertidumbres que nos suscitan cuando esa visión regional, que a veces funciona a modo de imaginario social, colisiona con visiones estrictamente nacionalistas. Cuando hacemos mención al concepto de imaginario social lo estamos empleando en la línea de Charles Taylor cuando apunta que “lo interesante del imaginario social es que lo comparten amplios grupos de personas, si no la sociedad en su conjunto [...] el imaginario social es la concepción colectiva que hace posibles las prácticas comunes y un sentimiento ampliamente compartido de legitimidad”<sup>163</sup>. Como sosteníamos, una de las paradojas recurrentes de este mapa histórico-analítico de factores en la región será esa tensión entre dos imaginarios sociales instalados en las sociedades latinoamericanas: por un lado, la idea de unidad regional que desgranaremos más adelante; y, por otro lado, la idea de soberanía nacional y no injerencia ni cesión de soberanía, derivado de las independencias de estos países de la metrópoli y del miedo a ser colonizados

---

<sup>163</sup> Para más sobre imaginarios sociales, ver TAYLOR, Charles. *Imaginarios sociales modernos*, Ed. Paidós, Barcelona, 2006, p. 37.

nuevamente. Esta disyuntiva entre regionalismo y nacionalismo cruzará transversalmente la historia de la región.

Dicho lo cual, se inicia esta segunda parte de marcado acento histórico con una propuesta analítica de la permanente búsqueda de la identidad latinoamericana desde las independencias para acabar desembocando en el actual proceso mercosureño. En este bloque pretendemos trazar un recorrido histórico del peso de la idea de la unidad latinoamericana, demostrando que más allá de que su contenido haya cambiado a lo largo del tiempo, su existencia y significado han estado siempre presentes –de una u otra manera- tanto en sus sociedades como en sus gobernantes y en sus proyectos políticos. De este modo, y a título de ejemplo, podemos constatar cómo asistimos en la actualidad a distintas formas de entender lo que debiera implicar la integración regional sudamericana, pero es muy difícil escuchar alguna voz que se oponga frontalmente a esa idea de tener un pasado y unos valores comunes y, en última instancia, un futuro compartido.

En este capítulo abordaremos, en primer lugar (epígrafes a y b), el período entre 1800 y 1979, es decir, partiendo de los antecedentes remotos de las primeras tentativas independentistas que anticipaban la necesidad de concebir y repensar qué significaban las colonias españolas en América y, por tanto, en qué consistían las similitudes y diferencias entre los distintos territorios colonizados; y finalizando este periplo en los antecedentes recientes, esto es, en la antesala del actual proceso de integración regional del Mercosur, con los Acuerdos de Corpus-Itaipú de 1979 que marcan la senda para el entendimiento argentino-brasileño que desemboca en el escenario más reciente. Y, en segundo lugar (epígrafe c), entraremos de lleno en el eje neurálgico de este trabajo, el Mercosur, detallando los primeros pasos y necesarios acercamientos previos, analizando su desarrollo y avanzando hasta el momento inmediatamente anterior a la redefinición sociopolítica que sufrió el proceso con posterioridad a la crisis mercosureña de 1999-2002. En ese punto, se pondrá especial énfasis en mostrar la importancia de las lógicas sustentadas en lo ideacional para completar y entender las decisiones adoptadas en el contexto regional y para poder diagnosticar la situación de la integración regional en

Sudamérica. Finalmente, se presentarán las conclusiones emanadas del presente capítulo (epígrafe d).

Probablemente es adecuado apuntar que, dado que no hay una única historia ni una sola forma de contarla, en esta segunda parte de aproximación histórica, adoptaremos nuestro propio relato a la hora de presentar la historia, basada en los puntos de partida, enfoques y metodologías a los que nos hemos adherido en la primera parte del trabajo. Este hecho implica la renuncia a la pretensión de contar la historia como una verdad única y objetiva (siendo fieles a nuestra ontología y epistemología), pero al mismo tiempo resulta más modesto y exploratorio y, en última instancia, más honesto con el cometido y el valor que atribuimos a las ciencias sociales, más cercano a proveernos de herramientas explicativas de fenómenos sociales y muy alejado de pretensiones de verdades objetivas científicas y, aun menos, predictivas.

**a) Antecedentes remotos: La permanente búsqueda de la identidad latinoamericana.**

La idea de una América Latina unida, formando parte de un mismo ente integrado no es nueva. Se remonta, de hecho, a la propia existencia del espacio geográfico de América Latina y, por tanto, a la llegada de los españoles al hemisferio occidental con la triple misión de convertir a sus habitantes a la fe católica, satisfacer su proyecto imperial y civilizatorio y, en lo comercial, extraer sus recursos para alimentar las arcas de la corona española. Estas tres actividades se corresponden con la imagen del misionero, el soldado y el comerciante, derivadas de las tres lógicas de la conquista: la evangelización, la dominación militar y el comercio respectivamente<sup>164</sup>.

“Todo indica [...] que el concepto de América Latina, integrando a México y a los demás países de América Central, fue usado por primera vez por el intelectual y político chileno Francisco Bilbao Barquín (1823-1865), en la conferencia pronunciada en París, en 24 de junio de 1856”<sup>165</sup>. Otros autores señalan que el primero en utilizarlo

---

<sup>164</sup> Ver PEÑAS, Francisco Javier. *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*. Catarata, Madrid, 2000, p. 51 y ss.

<sup>165</sup> MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto. “O Brasil e a América do Sul” en ALTEMANI, Henrique;



fue “el colombiano José María Torres Caicedo en 1856 con el nombre de ‘Unión Latinoamericana’ en aquellos años cuando los franceses utilizaban este nombre para referirse a los pueblos colonizados por España y Portugal”<sup>166</sup>. Posteriormente, en 1861, L. M. Tisserand denominó *l’Amérique latine* a lo que en Europa se conocía como el *Nouveau Monde* o *Amérique du Sud* o *républiques hispanoaméricaines*<sup>167</sup>. Lo relevante aquí es la antigüedad del concepto que surge y se entrelaza con las construcciones nacionales de los distintos países al igual que se solapa con las relaciones de esa región, denominada latinoamericana, con el resto del mundo.

Por razones de espacio y de concreción, el objeto de este trabajo se limita a América del Sur, por lo que dejaremos fuera del análisis a un gran referente histórico de la integración latinoamericana como es México, al igual que al resto de estados centroamericanos y caribeños. También nos fijaremos límites en lo temporal, ya que ésta no pretende ser una investigación exhaustiva de la historia de las ideas sociopolíticas en América Latina ni del concepto de integración latinoamericana a lo largo de toda la historia. El objeto de este epígrafe es conocer en qué estadio nos encontramos a la hora de abordar el proceso de integración sudamericano, de dónde vienen esas ideas de integración, qué experiencias previas conocemos, etc; en suma, manejar un bagaje histórico que nos habilite para saber dimensionar el proceso que acomete Sudamérica en el último cuarto del siglo XX y principios del siglo XXI. Una vez dicho lo anterior, podemos afirmar que la posibilidad de desencadenar un proceso de unión continental en América Latina ha estado siempre vinculada a la búsqueda de la propia identidad y a la percepción de que dicha identidad, aunque aún estuviera por descubrir, era compartida. Así lo manifiestan algunos autores al afirmar que “tenemos una historia más o menos común en América Latina, que nos habilita para hablar de un espacio cultural latinoamericano, en el que coexisten muchas identidades [...] Lo

---

LESSA, Antônio Carlos, *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, 2006, p.268; mi traducción del original en portugués

<sup>166</sup> OCAMPO LOPEZ, Javier. *Historia de las ideas de integración de América Latina*, Editorial Bolivariana Internacional, Colombia, 1981, p.20.

<sup>167</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. “A integração da América do Sul como espaço geopolítico” en *Integração da América do Sul*, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, julio 2009, pp. 135-6. La cursiva es del original.

indígena, lo afroamericano, lo europeo, la latinidad, la tropicalidad, a veces convergen y en otros casos se distancian [...] Si este espacio común existe es, en parte, porque tenemos una historia compartida a partir de la llegada de europeos, hace cinco siglos, que instituyó vínculos prolongados hasta hoy, y porque en los últimos 150 años también desarrollamos una historia conjunta, convergente o enfrentada con los Estados Unidos”<sup>168</sup>. En el fondo, esta idea entronca con el concepto que hemos ya manejado más arriba de imaginario social en la medida en que más que una conceptualización explicitada de la unidad latinoamericana, en muchos casos nos referimos “concretamente a la forma en que las personas corrientes ‘imaginan’ su entorno social, algo que la mayoría de las veces no se expresa en términos teóricos, sino que se manifiesta a través de imágenes, historias y leyendas”<sup>169</sup>.

Otra precisión que adelantamos, y que también vendrá a colación más adelante es la relativa a Brasil y sus particularidades, dado que desde la conquista y colonización de América por los peninsulares, pero principalmente durante las independencias, es percibido como un “cuerpo extraño” en el conglomerado regional<sup>170</sup> y, posteriormente, su condición de imperio en un hemisferio de repúblicas independientes lo muestran en parte amenazante<sup>171</sup>, en parte como un país *sui generis*. Así, suscitará la desconfianza por parte de sus vecinos regionales y será percibido como enemigo o, cuando menos, como antagonista. Prueba de la excepcionalidad brasileña lo acredita el hecho de que a veces se haya aducido que Brasil nunca se independizó de Portugal, siguiendo el modelo de colonia y metrópoli, sino que el traslado de la corte portuguesa a Brasil la convirtió en cierta manera en la metrópoli. De este modo provocador algunos autores han llegado a argumentar que habría sido Portugal el que fue independizado de Brasil

---

<sup>168</sup> GARCÍA CANCLINI, Néstor en VV.AA. *Globalidad e identidades: México y América Latina en el cambio de siglo*, México, 2000, p.49.

<sup>169</sup> TAYLOR, Charles. *Imaginarios sociales modernos*, Ed. Paidós, Barcelona, 2006, p. 37.

<sup>170</sup> “Pode o Brasil considerar-se um pais isolado, não só no seio de América, mas no seio do mundo”, Manifiesto Republicano de 1870, citado en VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), 2005, p.187.

<sup>171</sup> FERNÁNDEZ NADAL, Estela María. “El proyecto de unidad continental en el siglo XIX” en ROIG, A. *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Trotta, Madrid, 2000, p.48.

cuando éste se constituyó en imperio<sup>172</sup>. De hecho, el propio Simón Bolívar, cuando enuncia el ideal integracionista para América Latina, estaba pensando en las repúblicas de origen colonial español y, por tanto, excluía explícitamente a Brasil –al igual que a los Estados Unidos y a Haití–.

Durante el período colonial español, las relaciones tanto comerciales como administrativas fueron directamente desde cada una de las colonias con la propia metrópoli, evitando con ello que se fomentara una mayor interrelación entre las diversas sociedades sudamericanas. La falta de conexión entre las colonias no fue óbice, sin embargo, para que las experiencias y las estructuras de dominación desde la metrópoli fueran similares; lo cual ha provocado, *a posteriori*, la percepción de proximidad por haber compartido un pasado común, en este caso, de colonia explotada desde la península ibérica.

Respecto a su autoidentidad, el colonizador íbero “se mezcla, pero el mestizo fruto de esa unión es colocado en una condición de inferioridad. El mestizaje, lejos de ser visto como una categoría asuntiva de una doble e innegable riqueza, es visto en sentido negativo pues impide la igualdad cultural y étnica con los colonizadores. Aparece así el dramático problema de la identidad para el latinoamericano”<sup>173</sup>. Desde el siglo XVIII, los criollos fueron adquiriendo una autoconciencia de grupo y de identidad propia al sentirse no identificados con los indígenas ni disfrutar del mismo reconocimiento que los originarios de la península ibérica. Esto les llevó a manifestar peticiones y quejas que ponían de manifiesto la creciente cohesión entre ellos y un claro reconocimiento de sus propios intereses<sup>174</sup>, al mismo tiempo que fortalecían su rechazo al ‘otro’, ya fuera el indígena o el peninsular. A lo largo del siglo XIX, este sentimiento se hizo aún más patente aunque cambió drásticamente la situación con los procesos de independencia y, por ende, de construcción nacional en la que se embarcaron cada una de las elites nacionales. “Alcanzada la independencia en los Estados Unidos y en la

---

<sup>172</sup> RIVERO, Ángel. “La filosofía de la independencia de Brasil”, mimeo, Madrid, 2011.

<sup>173</sup> SANTANA CASTILLO, Joaquín. “Identidad cultural de un continente”, en ROIG, A. *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Trotta, Madrid, 2000, p.21.

<sup>174</sup> LARRAÍN, Jorge, *Identity and Modernity in Latin America*, Oxford, 2000, p. 70.

América española, la identidad entra en una nueva fase. La misma se vincula a la construcción de las nuevas naciones y a los contradictorios procesos de modernización e integración que las acompañan. Emancipación, utopías integracionistas y proyecto civilizatorio se imbrican entonces indisolublemente con el desarrollo mismo de la identidad cultural”<sup>175</sup>. Ciertos procesos fueron compartidos por distintas sociedades sudamericanas y crearon un sustento sobre el que pensar la posibilidad de compartir no sólo un pasado, sino también un futuro. Por ejemplo, “la constitución del Vice-Reinado del Río de la Plata, que incluía cuatro Estados del área –hoy correspondientes a Paraguay, Uruguay, Argentina y Bolivia-, a pesar de la breve existencia que le caracterizó, tuvo un significado importante desde el punto de vista de la adquisición, para el Cono Sur, de una identidad unitaria”<sup>176</sup>.

Aunque es evidente que estamos poniendo el foco en la propia región latinoamericana, no podemos obviar la permeabilidad e influencias de las ideas generadas en otros lugares. De este modo, hay que señalar la relevancia de las ideas ilustradas de la revolución francesa y de la independencia estadounidense en la medida en que dan una nueva dimensión a lo que se entiende por ciudadanos de un estado-nación y, al mismo tiempo, marcará la senda para los criollos latinoamericanos de cómo emanciparse de una corona europea y construir un estado propio independiente. Y, en el caso de la independencias de las trece colonias que conformarán los Estados Unidos de América se producirá la paradoja, como ya apuntaremos más adelante, de que no sólo muestra la factibilidad de llevar a cabo las independencias, sino que aboca a los nuevos estados latinoamericanos a nuevos riesgos, toda vez que la amenaza de dominación, el ‘otro’ amenazador, pasará de ser la antigua metrópoli europea a ser el nuevo hegemon expansionista del norte del continente americano.

---

<sup>175</sup> SANTANA CASTILLO, Joaquín. “Identidad cultural de un continente”, en ROIG, A. *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Trotta, Madrid, 2000, p.22.

<sup>176</sup> PATRICIO, Raquel. *As Relações em Eixo Franco-Alemás e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras. Gênese dos Processos de Integração*, Lisboa, 2007, p. 404; mi traducción del original en portugués.

Este brevísimo repaso histórico-analítico nos lleva, por tanto, al período de las independencias y, a partir de este punto, es interesante distinguir entre dos tipos de propuestas o lógicas en lo tocante al hemisferio occidental y a las aspiraciones regionalistas. Así, distinguiremos entre la idea de unidad latinoamericana, que surge con las emancipaciones, y la idea panamericana, que proyectan los Estados Unidos sobre el resto del continente como forma de reservarse su influencia y evitar la intromisión de las potencias europeas en lo que considerará su área de actuación y de influencia. En definitiva, estamos ante “las diferencias que hay entre un latinoamericanismo constituido en el siglo XIX y, el panamericanismo, el uno con sus raíces en Francisco Miranda y Simón Bolívar y el otro en la doctrina de Monroe”<sup>177</sup>. De este modo, los dos proyectos históricos de crear unos Estados Unidos de América Latina o de adherirse a los Estados Unidos de América para crear una unión de ámbito hemisférico, están impregnados de una cierta cosmovisión y manera de percibirse a sí mismo. Así, los conceptos de “Latinoamericanismo y Panamericanismo, también identificables como Bolivarismo y Monroísmo, han sido los proyectos de unidad continental más importantes en el Nuevo Mundo. Mientras el segundo se hallaba concebido en función de las pretensiones imperialistas de la pujante economía norteamericana, el primero con una carta de ciudadanía de anterior data, favorecía la integración de América Latina al privilegiar las características culturales e históricas comunes”<sup>178</sup>. Al mismo tiempo hay que precisar que estos dos modelos no se producen de manera casual, sino que se remontan a los orígenes y a las propias cosmovisiones que ostentaban sus respectivos colonizadores. “Es más que conocido que las diferencias económicas, religiosas, psicológicas, político-jurídicas y culturales en general que se presentan entre las dos Américas tienen su origen en los modelos coloniales implementados por España y Portugal de un lado e Inglaterra del otro. Cada uno de ellos generó actitudes y valores diferentes [...] Estas diferentes percepciones permean también el mundo teórico y de las ideas influyendo en la manera con que se entienden y construyen las utopías”<sup>179</sup>. De una u otra manera, el peso de las ideas a la hora de tomar decisiones en la dirección de la

---

<sup>177</sup> ROIG, Arturo Andrés. “Introducción”, en ROIG, A. *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Trotta, Madrid, 2000, p.12.

<sup>178</sup> SANTANA CASTILLO, Joaquín. “Identidad cultural de un continente”, en *Ibíd.*, p.31.

<sup>179</sup> *Ibíd.*, p.20.

integración regional ya está presente en este momento histórico. De hecho, podemos considerar que existe un fenómeno de larga duración en la agenda de los políticos que tiene que ver con ese imaginario social que se remonta a la percepción, no siempre explicitada ni argumentada con hechos, de una identidad común latinoamericana, y que al mismo tiempo está en pugna con la tensión propia de la construcción nacional, tanto del estado en sí como de la idea de nación. Como es lógico, a lo largo del tiempo y en distintos momentos de la historia, el imaginario social de la unidad regional ha cambiado de significado o se ha canalizado por distintas vías y los tomadores de decisiones lo han implementado en proyectos políticos de diferente naturaleza, como intentaremos mostrar en este capítulo y en el siguiente, pero lo relevante a estos efectos es la sensación de permanencia y continuidad de ese imaginario social de la existencia de una sociedad de estados latinoamericanos unidos por ciertos lazos históricos y proyectados hacia un futuro parcialmente compartido.

En relación a Simón Bolívar, que ha sido muchas veces considerado –y todo sea dicho, también instrumentalizado– como uno de los creadores del ideario latinoamericanista, podemos distinguir su vida en tres períodos: “en el primero, de 1810 a 1818, el joven venezolano ilustrado era un líder revolucionario, que luchaba y legislaba por su tierra natal y su vecina Nueva Granada. En el segundo, de 1819 a 1826, fue el libertador universal, que vio más allá de las fronteras nacionales y llevó la revolución hasta sus límites. En el tercero, de 1827 a 1830, fue el hombre de estado que trató de encontrar instituciones, seguridad y reformas para los americanos, y dejó un legado de liberación nacional, imperfecto para él mismo pero reconocido como un gran logro por el resto del mundo”<sup>180</sup>. Dos hitos fundamentales que jalonan la vida política de Bolívar son la carta de Jamaica, en 1815, y el Congreso de Angostura, en 1819. A través de la primera, el Libertador pretendió construir una suerte de un ideario liberal propio para la América española<sup>181</sup> sin que supusiera una extrapolación directa de las

---

<sup>180</sup> LYNCH, J. *Simón Bolívar. A life*. Yale University Press, 2006, p.280.

<sup>181</sup> “La Carta de Jamaica fue un ejercicio de aplicación del liberalismo más que un discurso político, aunque contiene ciertas asunciones políticas y morales: que las personas tienen derechos naturales, que tienen el derecho a resistirse a la opresión, que el nacionalismo tiene sus propios imperativos, que la falta de gobierno y oportunidad económica justifican la rebelión”, *Ibidem*, p.92-3.

ideas ilustradas europeas o de la independencia estadounidense. En este sentido, fue “una contribución a las ideas de la Ilustración, no una mera imitación”<sup>182</sup>, un mapa de ruta para la liberación de toda la región. En virtud del segundo hito, el Congreso de Angostura, se creó la Gran Colombia y se la dotó de una constitución, para la cual Bolívar apostaba por un republicanismo con un senado hereditario<sup>183</sup>.

Al igual que San Martín, Bolívar era consciente de la necesidad de unión entre los criollos de las distintas naciones latinoamericanas para alcanzar la independencia. “Para todos nosotros, nuestra tierra natal es América; nuestros enemigos son los españoles y nuestra bandera es la independencia y la libertad”<sup>184</sup>. En este punto, se pone de manifiesto una de las principales oscilaciones en la visión política de Bolívar –y fuente de fuerte controversia hasta nuestros días-. Por un lado, era consciente de la existencia de distintos estados en la América española y del particular arraigo y patriotismo en cada uno de ellos. De hecho, “la América española ya estaba dividida en diferentes estados, delimitando no sólo las fronteras coloniales sino también los sentimientos nacionales. [Simón Bolívar] admitía que era un extranjero en Perú, que los colombianos no eran peruanos, que los venezolanos no eran populares entre los bolivianos. En la Carta de Jamaica estuvo de acuerdo [...] en dividir América entre quince o diecisiete estados independientes”<sup>185</sup>. Por otro lado, en última instancia, confiaba en que el ejemplo de la Gran Colombia “inspiraría la unidad de una gran América española”<sup>186</sup>. De este modo, para algunos autores, Bolívar apuntaba “a una liga o confederación de naciones de la América española [...] Independientemente de lo que quisiera decir con ‘una nación de repúblicas’, defendía una unidad supranacional de algún tipo”<sup>187</sup>. Esta tensión entre fuertes nacionalismos latinoamericanos y aspiraciones integracionistas en la región ha sido una cuestión desde aquellos días hasta la actualidad. Sin ir más lejos, un autor como José Antonio Sanahuja se plantea lo que

---

<sup>182</sup> *Ibídem*, p.92.

<sup>183</sup> *Ibídem*, p.122.

<sup>184</sup> BOLÍVAR, S. citado en LYNCH, J. *Simón Bolívar. A life*, Yale University Press, 2006, p.88.

<sup>185</sup> LYNCH, J. *Simón Bolívar. A life*, Yale University Press, 2006, p.212.

<sup>186</sup> *Ibídem*, p.213.

<sup>187</sup> *Ibídem*, p.213.

califica como un “trilema” de difícil solución dado que pugnan al mismo tiempo tres dimensiones difícilmente conjugables: “el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional”<sup>188</sup>. De hecho, a nuestro juicio, el sentimiento de pertenencia a dos comunidades políticas solapadas puede ayudar a entender ciertos avances y retrocesos en los proyectos de integración regional, que se ven frenados o limitados cuando chocan con intereses domésticos o, más claramente, cuando se rehúye cualquier atisbo de supranacionalidad que pudiera socavar dicha soberanía nacional. De esta manera, las agendas políticas son siempre construidas en la esfera doméstica y están presididos por los debates internos y, en esta línea, las posiciones nacionalistas a veces tienen un rol preponderante. Pero, de igual manera, en el caso latinoamericano, la integración regional ha sido utilizada frecuentemente como mecanismo defensivo frente a la percepción de amenaza por parte de terceros, típicamente de los Estados Unidos, y por tanto, la percepción del enemigo externo ha servido como aglutinante regional<sup>189</sup>.

Otros autores, señalarán las limitaciones a las que se vio abocado el proyecto bolivariano y cómo se tuvo que reinventar con tintes autoritarios y monárquicos: “Si por una parte Bolívar no tardó en proclamar su ‘sueño’, es decir, el proyecto planteado en el inverosímil Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 de imaginar una sola nación desde la Alta California hasta la Tierra del Fuego, por la otra las prolongadas luchas contra los peninsulares reforzaron la convicción de que cada territorio debía construirse su propia identidad nacional. Los ideales de Bolívar se revelaron impracticables: el único vínculo entre los virreinos y capitanías generales radicaba en su dependencia de Madrid; desaparecida ésta, cada aristocracia local se empeñó en diferenciarse de sus vecinos con la misma violencia que de la metrópoli. [...] Muy a su pesar, Bolívar se convirtió en el artífice -y la primera víctima- de este enfrentamiento entre lo local y lo global que presagiaba algunas de las contradicciones de América Latina a principios del

---

<sup>188</sup> SANAHAJA, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, n°33, enero-junio 2011, p.117.

<sup>189</sup> Para un desarrollo con mayor detalle de este trilema, ver SANAHAJA, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, n°33, enero-junio 2011, pp.115-158.



siglo XXI. La imposibilidad de lidiar con las reivindicaciones regionales llevó a Bolívar a flirtear con el autoritarismo e incluso la monarquía”<sup>190</sup>.

En estos años de las emancipaciones de las colonias americanas de España emerge también la figura de un jurista, Andrés Bello, cuyos “enormemente influyentes Principios de Derecho Internacional (publicados por primera vez en 1832), con su énfasis en la soberanía, en la igualdad y la no intervención, ayudó a modelar las relaciones exteriores de los nuevos estados americanos, y dotó a las posiciones latinoamericanas de un marco frente al desarrollo del sistema interamericano”<sup>191</sup>. Este hecho nos da pie para señalar los aportes latinoamericanos al derecho internacional público de la mano de los argumentos jurídicos para consolidar el derecho de no intervención, al igual que del sistema interamericano de derechos humanos. No podemos eludir que, ya en el siglo XIX, la sociedad internacional no sólo comprende a Europa como antaño, sino que se habla de sociedad internacional occidental y, como tales, son concebidos los estados latinoamericanos. Este hecho no es menor, ya que permitirá que los estados latinoamericanos sean actores y partícipes del derecho internacional y que sostengan tesis similares en el escenario internacional, lo cual reforzará la ya mencionada autopercepción de constituir una sociedad latinoamericana de estados con vínculos comunes, con problemáticas parecidas y con ventajas para coordinar sus políticas exteriores, lo que, en última instancia, sería la antesala al planteamiento de la idoneidad de unirse como región.

Sin embargo, aparte de ese latinoamericanismo que propugna la no injerencia en los asuntos internos de otros países y que pretende salvaguardar las independencias, también irrumpen desde los Estados Unidos las ideas de la Doctrina Monroe (1823) y el Destino Manifiesto (1845), que en última instancia propugnan la no interferencia en el hemisferio occidental por parte de los europeos, pero sí una importante tutela o control

---

<sup>190</sup> VOLPI, J. *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo XXI*, Debate, Barcelona, 2009, p.145.

<sup>191</sup> FAWCETT, Louise. “The Origins and Development of Regional Ideas in the Americas” en FAWCETT, Louise y SERRANO, Mónica (eds.) *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*. Palgrave Macmillan, 2005, p.31; mi traducción del original en inglés.

estadounidense sobre el devenir del continente americano. Estas pretensiones de erigirse en el referente, tanto comercial como político, de las excolonias españolas se desarrollan a través del concepto del panamericanismo, que se manifiesta en toda su extensión en la Primera Conferencia Interamericana de 1889-1890, donde asiste como periodista otro ilustre latinoamericanista, José Martí, que alertará ya de la amenaza que se esconde tras el hegemon estadounidense, como quedará más claramente patente tras la guerra de Cuba (1898) y la consiguiente enmienda Platt (1901) que se introduce en la constitución cubana para dejar la puerta abierta a una nueva intervención en la isla y, por tanto, regular y tutelar su desarrollo y su política doméstica.

En el mismo sentido, “a comienzos del siglo XX, en el contexto del expansionismo norteamericano, una serie de intelectuales alzaron sus voces contra los Estados Unidos y sus aspiraciones hegemónicas en relación a América Latina”<sup>192</sup>. De este modo, el sueño de la unidad latinoamericana para frenar las agresivas políticas de los Estados Unidos en “su” continente, sirvieron como acicate para plantearse la necesidad de la unión<sup>193</sup>. Al mismo tiempo, la identidad latinoamericana –que primeramente fue utilizada por los europeos y por los criollos para resignificar su propia identidad en relación a la “otredad” de los indios americanos- empieza a configurarse en torno a la “otredad” respecto de los Estados Unidos. Los intelectuales latinoamericanos constatan que están unidos por su origen (indio y español), pero también por sus antagonistas (la cosmovisión anglosajona propia de los estadounidenses). Por todo ello, el impulso integracionista se reconvirtió en la necesidad de unirse, no ya para consolidar la emancipación de los europeos, sino para no ser absorbidos por los estadounidenses. Una referencia clave en ese contexto será el *Ariel* de José Enrique Rodó, en el que se contrapone el idealismo latinoamericano con el materialismo estadounidense (entendido este último en términos de pragmatismo) y cómo aquél debe unirse para defenderse de

---

<sup>192</sup> LARRAÍN, Jorge. *Identity and Modernity in Latin America*, Oxford, 2000, p. 95; mi traducción del original en inglés.

<sup>193</sup> Podemos rastrear esta noción de integración entendida como resistencia a la amenaza exterior en las teorías neoestructuralistas que hemos presentado en el capítulo 2 de marco teórico de esta investigación, con la particularidad que en este momento la amenaza se entendía que eran los Estados Unidos, mientras que los neoestructuralistas de finales del siglo XX entenderán que la amenaza es la globalización económica.

la dominación de este último. El Ariel se convertirá en un referente de la necesidad de unidad latinoamericana tanto por su misión defensiva frente al expansionismo estadounidense como por ser un relato legitimador de la herencia cultural latinoamericana, o dicho en otras palabras, una exaltación de una cierta cosmovisión específicamente latinoamericana que se valora como más rica y compleja que la que se adjudica a los estadounidenses y que, por tanto, sirve como aglutinante, como imaginario social, para construir en torno a ese idealismo latinoamericano una propuesta de unidad e identidad latinoamericana.

Frente a estas visiones defensivas por parte de intelectuales latinoamericanos que se perciben pertenecientes –de alguna manera– a una ‘patria grande latinoamericana’, más allá de su específica ‘patria chica’, desde los Estados Unidos se dará un paso más en la dirección de considerar al resto del continente como un espacio propicio para sus intereses comerciales y reservado para su accionar como potencia hemisférica, tal y como se deriva del corolario Roosevelt de 1904. En virtud de esta enmienda a la Doctrina Monroe, se habilitaba a los Estados Unidos para intervenir en su órbita de influencia latinoamericana en defensa de sus prerrogativas e intereses comerciales, en una suerte de relación pseudo-colonial desde la pretendida metrópoli del norte y preservando dicha esfera de influencia de las posibles intromisiones de las antiguas potencias coloniales europeas.

Varias décadas más tarde, el concepto cultural e identitario, dominado por la burguesía criolla, se ve sometido a otra vuelta de tuerca cuando a finales de los años 60’s surgen las teorías de la dependencia. “Las nuevas teorías de la dependencia eran escépticas con el rol liberador de las burguesías nacionales y sugerían que los procesos de industrialización en el Tercer Mundo eran un vehículo para la penetración imperialista y una nueva forma de dependencia de las compañías transnacionales”<sup>194</sup>. Estas nuevas concepciones unidas a las dictaduras militares de los 70’s presentan una estampa de crisis identitaria en América Latina. Se duda sobre lo que significa ser

---

<sup>194</sup> LARRAÍN, Jorge. *Identity and Modernity in Latin America*, Oxford, 2000, p. 123; mi traducción del original en inglés.

latinoamericano, sobre si hay algo que aglutine cultural o identitariamente a este conjunto de sociedades. Frente a esta crisis identitaria, Jorge Larraín<sup>195</sup> presenta cuatro posicionamientos teóricos que aspiran a proponer nuevos escenarios identitarios: (i) la búsqueda por la verdadera identidad<sup>196</sup>, (ii) el neo-indigenismo<sup>197</sup>, (iii) el mestizaje cultural<sup>198</sup> y (iv) el fundamentalismo católico<sup>199</sup>.

En suma, estas ideas que van desde Simón Bolívar hasta Raúl Prebisch pasando por José Martí o José Enrique Rodó, “sientan así las pautas para el desarrollo de una cultura de emancipación que a su vez sirve de fundamento a los ideales de unidad e integración de la América latina. Cultura emancipativa que encuentra su opuesto en la cultura hegemónica norteamericana [...] Este ideal de integración cultural y de identidad común ha permanecido en la memoria colectiva, en el espíritu y en la cultura de los pueblos al sur del río Bravo”<sup>200</sup>. Con mayor o menor intensidad, con mayor o menor

---

<sup>195</sup> *Ibídem*, p. 141-165.

<sup>196</sup> La tesis de la búsqueda de la verdadera identidad, desarrollada por Jorge Gissi (GISSI, Jorge, *Identidad, Carácter Social y Cultura Latinoamericana*, n. 33, 1982), sostiene que verdaderamente existe una “profunda identidad” latinoamericana a pesar de la desestructuración que generó la dominación colonial. Esta identidad, que se manifiesta como una forma de resistencia, debe ser concebida como un proceso, en permanente construcción y no como ya dado y fijada.

<sup>197</sup> El neo-indigenismo, ejemplificado entre otros en el escritor uruguayo Eduardo Galeano, apuesta por rescatar las costumbres precolombinas y dignificar lo indígena, que entiende que ha sido sistemáticamente rechazado por las élites latinoamericanas que resaltaban más su condición de “modernidad europea” que su “tradición indígena”. El enfoque neo-indigenista ha tenido especial éxito al aglutinar además a los críticos del neoliberalismo y fomentar una perspectiva de respeto hacia las cuestiones medioambientales.

<sup>198</sup> Los defensores del mestizaje cultural rescatan la clásica figura de la “raza cósmica”, la idea del latinoamericano como ser que aúna lo mejor de la mezcla de todas las razas, la europea, la india y la negra. De este modo, el hecho de compartir distintas culturas no es un lastre ni una pérdida de identidad, sino al contrario, es una virtud que da la capacidad de adaptarse a todas ellas, como señala su principal autor Arturo Uslar Pietri. A su juicio, el reconocimiento de ese origen compartido y plural permitirá construir una identidad latinoamericana sin exclusiones ni complejos.

<sup>199</sup> Por último, el último enfoque de los cuatro posicionamientos teóricos de Larraín sobre escenarios identitarios señala que el vínculo real entre los latinoamericanos es la fe católica. Este discurso parece más próximo a posiciones esencialistas en la medida en que da entender que la identidad se establece y queda fijada en el momento de la conquista por parte de los españoles. Así pues, desde ese momento, el catolicismo se constituye en el nexo, ignorando otras dimensiones de la vida, la propia evolución histórica y, en último término, ignorando también el notable ascenso de confesiones evangelistas y protestantes en las últimas décadas.

<sup>200</sup> SANTANA CASTILLO, Joaquín. “Identidad cultural de un continente”, en ROIG, A. *El pensamiento*

carga ideológica, parece evidente que es una realidad duradera en el tiempo (en el sentido braudeliano de tiempo de larga duración) la idea de un proyecto común entre las antiguas colonias españolas en América a la que posteriormente se suma un Brasil, que paulatinamente será más visto como similar (república ya, y no imperio, desde 1889) y como menos amenazante (este lugar lo ocuparán los Estados Unidos). Sin embargo, Brasil será inicialmente percibido como un “cuerpo distinto”, o incluso “extraño”, como veremos en un epígrafe del capítulo 4. Pero el hecho fundamental en nuestra investigación, y uno de los hilos conductores que manejamos, es cómo se desarrolla ese proceso dinámico de cambio en que un actor como Brasil muda gradualmente su imagen y su percepción como enemigo o como rival hacia mayores niveles de cooperación e incluso llega a establecerse una visión común con sus vecinos como estados amigos. Esto empezaremos a verlo en los siguientes epígrafes y de forma central en el siguiente capítulo.

Finalmente hay que hacer la precisión de que estos ideales de unidad e integración que datan de las independencias latinoamericanas del siglo XIX siempre han estado –y presumiblemente seguirán estando- sometidos a debates y críticas que oscilan entre su instrumentalización partidaria y la evocación de efectos perniciosos a ojos de algunos actores de la política latinoamericana. Sin querer entrar en el debate particular de con qué rigor son reutilizados estos discursos o su posible instrumentalización en aras a obtener réditos políticos, el punto a destacar es que el mero hecho de que sigan suscitando polémicas y que sigan constituyendo una parte importante de los imaginarios sociales comunes a las sociedades latinoamericanas da la medida de la relevancia y de la actualidad que estas ideas tienen. Y si trasladamos esto a nuestro objeto de estudio, podemos constatar que la idea de unidad latinoamericana y de identidad común que subyace a los proyectos de integración regional en general, y al Mercosur en particular, están plenamente vigentes en las sociedades y en los tomadores de decisiones, tal y como vamos a ver a continuación, independientemente de que los avances puntuales sean más o menos profundos y de los tiempos que requieran las implementaciones de las políticas de ámbito regional.

---

*social y político iberoamericano del siglo XIX*, Trotta, Madrid, 2000, p.37.

### **b) Los proyectos y antecedentes de la integración regional sudamericana.**

Con este epígrafe de antecedentes recientes del Mercosur acometemos distintas tentativas de integración regional con suertes dispares. Sin embargo, lo destacable es que estos antecedentes muestran este imaginario social identitario, arriba comentado, que está presente en las sociedades y en los tomadores de decisiones a la hora de configurar la integración regional. Así, forma parte de la reconstrucción continua de la integración con sus aciertos y limitaciones y se convierten en la memoria histórica del Mercosur a la que se remiten los tomadores de decisiones para tomar nuevas medidas en el proyecto regional, partiendo de esa idea de cultura común. Por esos motivos, aunque el estado actual del proceso de integración regional en el Cono Sur de América Latina está presidido principalmente por el Mercosur, es interesante repasar sus antecedentes más recientes en el último medio siglo que han inspirado y condicionado los derroteros que éste ha ido adoptando.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, un importante intento de integración regional entre Argentina y su gran amigo-enemigo, Brasil, se produce de la mano de Juan Domingo Perón y su intento de intentar reeditar el plan ABC (Argentina, Brasil, Chile) de principios del siglo XX<sup>201</sup> y, al mismo tiempo, expandir la Tercera Posición, concebida como una política conceptualmente equidistante con las dos superpotencias que acaecía en plena contienda bipolar durante la Guerra Fría. Este modelo de integración, que pretendía constituirse entre las sociedades del Cono Sur y que estaba sustentada por la sintonía del presidente argentino con los presidentes Getulio Vargas, en Brasil, y Carlos Ibáñez, en Chile, fracasa por múltiples razones,

---

<sup>201</sup> “El ABC fue suscripto definitivamente en 1915. Respaldándose en tratados de arbitraje previos entre los participantes y evocando la ‘comunidad de ideales e intereses que ha creado entre ellos relaciones de estrecha amistad’, se comprometían a conjurar la posibilidad de conflictos violentos en el porvenir, ‘consecuentes con los designios de concordia y de paz que inspiran su política internacional y con el firme propósito de cooperar a que cada día se haga más sólida la confraternidad de las repúblicas americanas’. Si bien la idea del ABC seguirá mencionándose en el futuro, el Tratado no logró fortalecerse, en gran medida en virtud de los cambios producidos en la actitud argentina”. PARADISO, José. “Sobre integración, equilibrio de poder y la relación entre Brasil y Argentina” en ALBERTI, Giorgio; LLENDEROZAS, Elsa; PINTO, Julio. *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, Prometeo, Buenos Aires, 2006, p.185.

entre las que cabe destacar las fuertes oposiciones internas a esta empresa por parte de las oligarquías nacionalistas, la debilidad de estos estadistas en sus respectivos gobiernos, la injerencia de los Estados Unidos ante un proyecto que percibe como amenazante y los recelos que la política expansionista del general Perón suscita entre sus vecinos, máxime atendiendo a la naturaleza de varias de sus intervenciones, como por ejemplo, sus manifestaciones de apoyo a Bolivia en su salida al mar en detrimento de los intereses chilenos.

Sin embargo, independientemente de estas iniciativas de corte más personalistas y directamente tejidas por los presidentes, en los años 50's, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se constituye en una suerte de comunidad epistémica para la región y provee de insumos intelectuales para, entre otros menesteres, ahondar en la integración regional. Así, desde la dirección del argentino Raúl Prebisch se concluye que el modelo exportador de materias primas típico de la región consolida la dependencia de América Latina frente a otras regiones y que hay que apostar a la industrialización por sustitución de importaciones<sup>202</sup>. Y, al mismo tiempo y en aras de ampliar los mercados y tener economías de escala, se requiere un mercado común ampliado y, por tanto, puede ser deseable y conveniente generarlos a través de mecanismos de integración entre los países de la región.

No podemos olvidar lo que pasa en estas mismas fechas en otras partes del mundo ni descontextualizar la integración regional latinoamericana de lo que acontece en la integración europea. La relevancia del Tratado de Roma de 1957 que estableció la Comunidad Económica Europea se constituyó en un hito de los proyectos de integración regional y su influencia irradió a otras latitudes. Simultáneamente, la proliferación de organizaciones internacionales no se limitó a las de ámbito regional,

---

<sup>202</sup> Para más detalle sobre la doctrina de la CEPAL, los aportes de Raúl Prebisch y el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ver la propia base de datos y publicaciones de la CEPAL, disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/> (último acceso el 5 octubre de 2011); o ver entre otros a DOSMAN, Edgar. *La vida y la época de Raúl Prebisch 1901-1986*, Ed. Marcial Pons, 2010; o también DI FILIPPO, Armando "La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional", *Cinta de Moebio*, sept, n.29, Santiago, Chile, pp.124-154, 2007.

sino que también surgieron otras como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1960, que nos sirven como reducido muestrario de dicho modelo de creciente institucionalización en la esfera internacional que tendrá su correlato en América Latina.

Así, surgió la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC) en 1960 en Montevideo con objetivos cercanos a lo que había prescrito los años precedentes la CEPAL y con muy altas expectativas de las mejoras que podría acarrear a las economías latinoamericanas. Sin embargo, la incapacidad para satisfacer esos objetivos la hizo languidecer, no sin antes haber motivado que una serie de países se sintieran relegados por los tres grandes (Argentina, Brasil y México). De este modo, estos países de tamaño intermedio que se autopercebieron como infrarrepresentados – esto es, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú- firmaron el Pacto Andino en 1969, al que se sumaría Venezuela en 1973, y del que, posteriormente, se retiraría el Chile del dictador Augusto Pinochet. El Grupo Andino, más allá de acuerdos económicos, se dotó de una gran institucionalidad –a imagen y semejanza de la europea- aunque los resultados no fueron tan satisfactorios como cabía esperar.

Más tarde, los años setenta, presididos por regímenes militares en gran parte de la región e imbuidos de la lógica del realismo político imperante en el contexto de la Guerra Fría, motivarán un alejamiento de las visiones compartidas al mismo tiempo que irrumpen diversas hipótesis de conflicto intrarregionales y de rivalidad entre casi todos los países del Cono Sur. Precisamente, la colaboración interestatal se focalizará – lamentablemente- en elaborar estrategias de represión y persecución política en el ámbito transnacional, como atestigua la llamada “Operación Cóndor” de eliminación y desaparición de personas consideradas subversivas por los regímenes militares imperantes.

Posteriormente, en 1980 se reformula nuevamente en Montevideo la ALALC, constituyéndose la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con objetivos mucho menos ambiciosos y con la perspectiva de configurarse como el paraguas jurídico-normativo en el que recoger los diferentes acuerdos económicos y proyectos



regionales, tarea para la que mostró su valía en las décadas siguientes y aún hoy sigue ejerciendo esa importante función desde su sede en la capital uruguaya. Al mismo tiempo, en lo concerniente al ámbito más estrictamente político, se dinamizan acuerdos como el de Contadora<sup>203</sup> (1983) con la vista puesta inicialmente en la resolución de los conflictos centroamericanos y se acabará canalizando a través del Grupo de Río (1987), que se percibe como foro político latinoamericano para resolver cuestiones de especial calado político y geoestratégico.

Específicamente en el Cono Sur, los años ochenta se caracterizan por la paulatina democratización y la llegada al poder de regímenes elegidos por sufragio universal en elecciones libres (Argentina, 1983; Brasil, 1985; Uruguay, 1985; Paraguay, 1989; Chile, 1990), con más o menos ataduras heredadas del período precedente dependiendo de los tipos de transición que se acometen en cada país. En este marco, la integración regional política adquiere una nueva dimensión, la de anclaje y consolidación democrática y la de un nuevo ámbito a través del cual insertarse en el mundo y generar desarrollo para la sociedad sudamericana. Es ése el caldo de cultivo en el que surgirá y se desarrollará el Mercosur, tal y como veremos en el siguiente epígrafe.

Por último, en este marco histórico que contextualiza el objeto de estudio de este trabajo, tenemos que añadir –aunque sea de manera casi telegráfica– que en este período de finales de los ochenta y principios de los noventa, presenciamos una gran vorágine integracionista simultáneamente al Mercosur. Así, en 1991 aparte de la firma del Mercosur –como ya veremos–, la integración centroamericana se reformula a través del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Ese mismo año, 1991, el presidente estadounidense George Bush lanza la Iniciativa para las Américas, que en 1994 se transforma en negociaciones para un Área de Libre Comercio de la Américas que abarque desde Alaska hasta Ushuaia. También en ese año de 1994, se crea el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA) entre México, Estados

---

<sup>203</sup> Integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, a los que se les sumó en 1985 el Grupo de Apoyo con Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

Unidos y Canadá, que se constituye como el primer acuerdo de integración regional de tipo asimétrico (esto es, incluyendo estados que se consideran del Norte y del Sur). Por su parte, el Pacto Andino también se renueva y pasa a ser denominada Comunidad Andina (CAN) desde 1996, acarreado con ello diversas modificaciones. Esta escueta sopa de letras de la integración latinoamericana que hemos presentado muy esquemáticamente, nos refleja la efervescencia que se vive en esos últimos lustros del siglo XX respecto a la idoneidad de la idea de integrarse y respecto a de qué manera se percibe, por parte de los respectivos tomadores de decisiones, como necesario y deseable apostar por unirse e integrarse en bloques regionales para insertarse en un mundo cada vez más globalizado.

**c) La construcción del Mercosur: Análisis de factores internacionales, regionales y nacionales y factores políticos, geoestratégicos, económicos y socioculturales.**

Aunque pudiera parecer contra intuitivo, cuando abordamos analíticamente el Mercosur, aunque se constituye formalmente en 1991, solemos retrotraernos casi una década atrás para estudiar el final de los regímenes militares en Argentina y Brasil y abordar el acercamiento entre estos dos países. Es importante precisar que no pretendemos obviar el papel de los otros dos miembros plenos, Paraguay y Uruguay, ya que de hecho, sin ellos, no podríamos hablar de integración regional, sino de acuerdos bilaterales. Sin embargo, hay que reconocer que los actores más determinantes de la integración mercosureña son Argentina y Brasil y que, por tanto, vamos a poner una mayor atención sobre ellos, sin menospreciar el importante rol que también jugarán los socios menores. De este modo, el objetivo de este epígrafe será elaborar un mapa de factores en distintos ámbitos (políticos, geoestratégicos, económicos y socioculturales) y en distintos niveles (nacional, regional e internacional) para los diferentes períodos en que hemos estructurado la integración regional mercosureña.

**I. Período 1983-1990: la recuperación democrática.**

Los primeros pasos para la construcción del Mercosur, esto es, la antesala del actual proceso de integración regional, se remonta a la recuperación democrática de Argentina

en 1983 y de Brasil en 1985. Sin embargo, ya en 1979 podemos situar un importante esfuerzo cooperativo entre ambos países, cuando se resuelve la tensión por la represa hidroeléctrica de Corpus-Itaipú entre los respectivos gobiernos militares. Esta disputa que puso en riesgo la estabilidad de la región se solventó por vía del Acuerdo Corpus-Itaipú, y marcó la senda de la resolución pacífica de conflictos de naturaleza geoestratégica. A continuación analizaremos consecutivamente los factores internacionales, regionales y nacionales en cada una de las fases en que hemos dividido el desarrollo del Mercosur.

En el escenario internacional asistimos a la segunda fase caliente de la Guerra Fría, con una agenda internacional presidida por la geoestrategia y con la pugna entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, especialmente virulenta en lugares como la región centroamericana que se ve inmersa en cruentas guerras civiles. En otro orden de cosas, se constata la confluencia de dos factores relevantes para nuestro tema: en primer lugar, la ola democratizadora en los países del sur de Europa; y en segundo lugar, un nuevo impulso proeuropeísta reflejado en la elección directa de los miembros del Parlamento Europeo en 1979 y, posteriormente, con la firma del Acta Única Europea en 1986. Estos dos elementos tienen una capacidad de retroalimentación recíproca y, de este modo, las nuevas democracias de la Europa meridional se muestran notablemente europeístas al mismo tiempo que su inserción en el proyecto regional “blinda” en cierto modo su consolidación democrática, funcionando la inserción en la región a modo de “*lock in*” de garantía del proceso democratizador.

En lo que concierne al ámbito regional, América Latina se encuentra inmersa en la crisis de la deuda ante la imposibilidad de pagar los intereses de las altas deudas públicas que habían contraído. De hecho, en el plano económico se conocerá este período como el de “la década perdida”. Este negativo escenario económico se complica a su vez con un evento que sacude a toda la región como es la guerra de las Islas Malvinas-Falkland, que no sólo enfrenta a Gran Bretaña y Argentina en 1982, sino que resitúa a la región en varias direcciones. Por un lado, se constata la ineficacia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que databa de 1947. Por otro lado, el apoyo chileno a Gran Bretaña abre una importante fisura y desconfianza a

ambos lados de la cordillera de los Andes. Además, quedan en evidencia los errados cálculos de los militares argentinos al pensar que contaban con el apoyo estadounidense derivado del que aquéllos les habían prestado en la llamada “guerra sucia” en Centroamérica. Sin embargo, un elemento rescatable es la posición brasileña que, pese a su neutralidad formal, apoya a Argentina en su reivindicación por las islas Malvinas y condena la intervención británica. Como pasamos a detallar a continuación, las consecuencias que se derivarán del conflicto por las Malvinas tendrán aún más influencia en el plano doméstico. Pero antes de zanjar el nivel regional debemos mencionar que, en este período, las sociedades latinoamericanas ven mayoritariamente con desconfianza a los vecinos, principalmente por las lógicas de conflicto y de anarquía internacional que también impregnan las explicaciones neorrealistas características de este período de la Guerra Fría. Sin embargo, asistimos ya en este período a la emergencia de comunidades epistémicas y a seminarios de académicos y expertos que fomentan la mejora y el estrechamiento de relaciones argentino-brasileñas a nivel de las sociedades civiles de los estados. Una prueba de ello es el encuentro sobre las “Relaciones entre Argentina y Brasil” que coordinaron Félix Peña y Celso Lafer en Buenos Aires en 1981<sup>204</sup> y que tendrá continuidad en fases posteriores del proceso de integración regional al juntar a técnicos y académicos para facilitar el conocimiento del ‘otro’ y cambiar paulatinamente del desconocimiento y el miedo a compartir puntos de vista bilateralmente y establecer una senda hacia la mutua percepción de amistad.

Así, pasando a los factores nacionales, podemos constatar, en primer lugar, como en Argentina, tras la contundente derrota de los militares en la guerra de las Malvinas (1982), la transición democrática se hace irrefrenable. La ascensión al poder de Raúl Alfonsín en 1983 abre un nuevo período y rompe con la agenda política de los militares. Como señalará repetidas veces su canciller Dante Caputo, la idea es reinsertar a la Argentina en el mundo, partiendo de su condición de país occidental, no alineado y en vías de desarrollo. En esta línea, el acercamiento de Argentina con sus vecinos pasa a ser una prioridad de política exterior y de este modo, se firma en 1985 un acuerdo de

---

<sup>204</sup> Tal y como se relata en COMIN, Daniela Cristina. *As relações argentino-brasileiras. Identidade coletiva e suas implicações no processo de construção do Mercosul*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2007; pp. 50-51.

cooperación entre Brasil y Argentina materializado en la Declaración de Iguazú de noviembre de 1985<sup>205</sup>. Los encuentros entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney se suceden teniendo como referente fundamental cuestiones de índole política y geoestratégica (ya sea la eliminación de la hipótesis de conflicto entre los vecinos y el control nuclear como la consolidación de ambos procesos democráticos)<sup>206</sup>, aunque recubierto de una incipiente cooperación económica. Estos avances se consolidarán en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil de noviembre de 1988<sup>207</sup>. Pero, volviendo al momento inicial, en palabras del canciller Dante Caputo<sup>208</sup>, desde la perspectiva argentina tres son los elementos claves que guían la integración regional en general y, más en concreto, las relaciones bilaterales con Brasil: (i) la amistad entre los tomadores de decisiones fue vital y, en concreto, la sintonía personal entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín; (ii) lo político fue prioritario por encima de lo económico, dado que los objetivos tenían más que ver con la consolidación de la democracia y la seguridad que con el comercio y los mercados; y (iii) se trató de evitar la institucionalización del proceso, creyendo que había que evitar la burocratización del mismo. En este estadio, no cabe duda de que el motor de la integración regional era la vinculación de ésta con la democratización de las instituciones y de la sociedad argentina y con la eliminación de los riesgos de vivir nuevos golpes de estados. Así pues, la apuesta por la relación vecinal con Brasil era también la apuesta por la democracia y viceversa<sup>209</sup>.

---

<sup>205</sup> Disponible en el sitio web <http://www.eumed.net/libros/2007a/256/46.htm> (Último acceso el 27 de octubre de 2011).

<sup>206</sup> “La integración con los países vecinos y la concertación regional fueron la vía privilegiada de la faz *ofensiva* de la política exterior tendiente a superar algunos dilemas claves del subdesarrollo. [La primera premisa era] que en el caso de la integración de América Latina era necesario dar prioridad a las variables políticas”. RUSSELL, Roberto. “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”, en *América Latina/Internacional*, otoño-invierno 1994, p.11.

<sup>207</sup> Disponible en el sitio web: [http://es.wikisource.org/wiki/Tratado\\_de\\_Integraci%C3%B3n,\\_Cooperaci%C3%B3n\\_y\\_Developmento\\_entre\\_Argentina\\_y\\_Brasil\\_\(1988\)](http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Developmento_entre_Argentina_y_Brasil_(1988)) (Último acceso el 27 de octubre de 2011).

<sup>208</sup> Extraído de una entrevista del autor con el canciller argentino Dante Caputo, el 15 de abril de 2011 en Madrid.

<sup>209</sup> Para un exhaustivo repaso sobre los orígenes del Mercosur y la vinculación de la integración regional con la democracia, ver GARDINI, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

Es importante señalar que la dimensión económico-comercial no sólo estaba supeditada a la política, sino que además era concebida en un sentido amplio, en términos de desarrollo, tal y como señalaba el presidente Alfonsín en algunos discursos. Por ejemplo, el 1 de diciembre de 1985 el Presidente Alfonsín pronunció el conocido "discurso de Parque Norte"<sup>210</sup> (por el sitio donde la pronunció), que fue una definición doctrinaria sustancial. En ese discurso –dedicado principalmente a la modernidad, la ética y la justicia social–, Alfonsín propugnaba "una integración latinoamericana, que asegure áreas geográfica y poblaciones de magnitud suficiente para el desarrollo". En su concepción, el mercado ampliado no era un mero proyecto comercial. La escala permitiría, a su juicio, "la incorporación racional de los modernos sistemas de producción, información y organización de la economía".

Por otra parte, la sintonía democrática entre Argentina y Brasil queda especialmente patente en su labor conjunta de acercamiento en el tema nuclear. El asunto nuclear, de naturaleza muy sensible en términos geoestratégicos y de defensa militar, actuó como el catalizador del proceso de construcción bilateral de márgenes de confianza que, con el tiempo, serán la base para que tanto la visión militar como entre las sociedades, se pase gradualmente de verse como enemigos a percibirse como amigos. Desde la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, de Foz de Iguazú, de noviembre de 1985, Sarney y Alfonsín profundizaron en el establecimiento de un clima de cooperación y no hostilidad, con visitas recíprocas a distintas centrales nucleares y con el aseguramiento de su desarrollo sólo para fines pacíficos. Este proceso se culminó en julio de 1991 cuando se creó la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), con el cometido de gestionar el Sistema Común para Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)<sup>211</sup>. A su vez, estas posturas afines y de creación de confianza también se sostuvieron a la hora de abordar temas regionales en diversos foros latinoamericanos como los Grupos de Cartagena y de

---

<sup>210</sup> Discurso facilitado por Rodolfo Terragno en el curso de una entrevista con el autor celebrada el 8 de noviembre de 2010 en Buenos Aires.

<sup>211</sup> Más información al respecto disponible en <http://www.abacc.org.br/> (Último acceso el 16 de noviembre de 2011).

Apoyo y el Grupo de Río y, asimismo, en la creación de la Zona de Paz en el Atlántico Sur.

En el caso chileno, el contencioso sobre el conflictivo canal de Beagle fue finalmente destrabado. Tras los roces entre Argentina y Chile, incluso en la arena internacional por el incumplimiento del arbitraje internacional favorable a Chile, Argentina aceptó la solución de mediación papal (también favorable a Chile) gracias a la habilidad de Alfonsín y de su canciller Caputo para lidiar los recelos nacionalistas de algunos sectores de la sociedad argentina tras someterlo a referéndum popular en 1984 en términos contundentes de guerra o paz, enemistad o cooperación. De este modo, la sociedad argentina optó por cerrar este capítulo sin alimentar nuevos conflictos y tensiones regionales.

Al mismo tiempo, tras los dos primeros años de euforia democrática (1983-4), presenciamos un paulatino desgaste de las posiciones de naturaleza más idealista de Alfonsín y de profundización democrática, ejemplificada en dos ámbitos: las limitaciones físicas y temporales a la hora de proseguir con los juicios por las violaciones de derechos humanos cometidas durante el “Proceso militar” y la fuerte irrupción en la agenda de políticas económicas (Plan Austral, 1985), que de hecho acabaron adelantando la salida de Alfonsín al desencadenarse un proceso hiperinflacionario en 1989. Esta crisis económica inflacionaria motivó que el primer presidente de la recuperada democracia argentina adelantara en unos meses el traspaso de la banda presidencial al ya electo Carlos Saúl Menem.

La recuperación democrática en Brasil también fue un proceso difícil. El llamado “milagro económico brasileño” hizo pensar a muchos que la dictadura militar era un éxito, pero para muchos otros no era así, sino que estaban convencidos de que sólo la recuperación democrática podría brindar una mayor prosperidad a más brasileños<sup>212</sup>. Ya en 1984 el movimiento que propugnaba la celebración de unas

---

<sup>212</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *The Accidental President of Brazil. A Memoir*. Public Affairs, New York, 2006, p.115.

elecciones presidenciales en las que eligiera directamente la sociedad y no los militares (*Direitas Já!*), ganó cada vez más espacio y legitimidad. Finalmente, en 1985 se produjeron unas elecciones presidenciales abiertas (aunque monitorizadas por el Colegio Electoral dependiente de los militares) en las que ganó el candidato Tancredo Neves. Repentinamente, el presidente electo falleció por problema de salud antes de poder asumir el cargo y, de este modo, accedió a la presidencia de Brasil el que había concurrido como vicepresidente en la fórmula con Neves, esto es, José Sarney. Esta situación excepcional suscitó incertidumbres sobre las líneas políticas que adoptaría el nuevo presidente, pero muy pronto mostró su predisposición en ahondar en la democratización política, facilitando años más tarde su sucesión mediante unas elecciones totalmente democráticas, directas y abiertas, y apostando por profundizar los lazos con Argentina sustentándolo en su personal buena sintonía con el entonces presidente argentino. Como ejemplo elocuente de este último punto se pueden aducir las ya mencionadas visitas recíprocas a las instalaciones nucleares en aras a reducir las tensiones imperantes durante los regímenes militares en ambos países. De este modo, aunque no se produzca en esta fase una institucionalización del proceso, las reuniones periódicas al más alto nivel se erigen como antesalas de las sinergias y lazos entre Argentina y Brasil, apoyadas por la recíproca sintonía presidencial y en las incipientes comunidades epistémicas y académicos favorables a este acercamiento bilateral.

La convergencia política entre Brasil y Argentina en este primer período no sólo se manifestó en el ámbito de la seguridad bilateral, sino que el Acta de Buenos Aires de junio de 1990 desencadenó un proceso de negociación bilateral –al que posteriormente se sumaría Uruguay y, finalmente, también se uniría Paraguay<sup>213</sup>– que desembocó en la firma del Acuerdo de Complementación Económica ACE-14 en diciembre de 1990 entre Argentina y Brasil, que se depositó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Estas negociaciones serían la estructura fundamental del posterior

---

<sup>213</sup> La intención y voluntad de que Chile también se sumara al proyecto ha sido recurrente a lo largo del tiempo, desde ese estadio inicial hasta propuestas más recientes previas a la firma del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos de 2003. Sin embargo, para una economía tan abierta como la chilena, las potencialidades de índole comercial de esta integración económica siempre fueron más que cuestionables. En cualquier caso, dada su condición de estado asociado al Mercosur, Chile se ha sumado e integrado la esfera ampliada de la dimensión política del Mercosur.



Tratado de Asunción de 1991, con la incorporación de Paraguay y Uruguay a lo ya prescrito por los dos socios mayores sin posibilidad de exigir *a priori* ningún trato preferencial por su condición de socios menores ni por las asimetrías existentes, tal y como nos recuerda Alcides Costa Vaz<sup>214</sup>. De esta manera, el entendimiento bilateral se extrapoló a la subregión, configurándose así en una iniciativa de integración regional.

Sin embargo, en lo que respecta a Uruguay, los acercamientos se remontan a unos años atrás. En 1985, en los sucesivos encuentros entre Raúl Alfonsín y el nuevo presidente democrático de Uruguay, Julio María Sanguinetti, se reafirma la vigencia y se pretende ampliar el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), aprobado en 1974. De hecho, la fuerte vinculación uruguaya con sus dos grandes vecinos también se evidencia con el Protocolo de Expansión Económica (PEC) que firmó con Brasil en 1975. Ambos documentos internacionales cobran un renovado impulso en este período de recuperación democrática en la República Oriental del Uruguay y se constituirán las bases sobre las que se afiance posteriormente su participación en el Mercosur.

Y, finalmente, en lo que a Paraguay concierne, la dictadura de Alfredo Stroessner se prolonga hasta 1989, cuando el general Andrés Rodríguez da un golpe de estado, disuelve el parlamento y convoca a unas elecciones que él mismo gana y que abre las puertas a la democracia en Paraguay y, con ello, le permite adherirse a las negociaciones de constitución del Mercosur que ya estaban en marcha entre Argentina, Brasil y Uruguay. En el caso paraguayo, más que tratarse de un convencimiento por las bondades de sumarse al proyecto regional, había una necesidad tanto de fortalecer su débil democracia como de insertarse en las dinámicas regionales, máxime tratándose de un estado sin salida directa al mar.

---

<sup>214</sup> COSTA VAZ, Alcides, *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*, IBRI, Brasília, 2002, p. 71-150.

## II. Período 1991-1994: la firma del Tratado de Asunción.

En el plano internacional, los años 90's llegan presididos por un hecho central, por un cambio de paradigma derivado de la caída del bloque soviético, que implicó a su vez el fin de la Guerra Fría y, al mismo tiempo, la ingenua ilusión de un mundo internacional menos anárquico y conflictivo. Simultáneamente adquieren gran predicamento un diagnóstico de la situación y dos recetarios para este nuevo escenario. El diagnóstico se trataba de la irrupción del fenómeno de la globalización, en la medida en que las distancias y los tiempos se acortaban exponencialmente. El recetario en el orden internacional consistió, en primer lugar, en la expansión y proliferación de las democracias, sustentado en la trasposición a la política práctica de las tesis de la paz democrática de Michael Doyle y la construcción del “nosotros-democráticos” como amigos frente a los “otros-enemigos”<sup>215</sup>; y en segundo lugar, en la apuesta por la economía capitalista de mercado y, más en concreto, por políticas de corte neoliberal.

De hecho, en la dimensión regional, este auge del neoliberalismo económico fue especialmente significativo. En América Latina el impacto del Consenso de Washington<sup>216</sup> tuvo un amplio eco y fue incorporado por la mayor parte de los gobiernos de la región, siguiendo unas pautas que priorizaban el control de gasto, la liberalización y la desregulación, en lo que se entendía como un “estado más pequeño” y mayor margen de maniobra para la iniciativa privada. En esta línea, la dimensión sociocultural queda en un segundo plano, supeditada a las dos grandes líneas enunciadas: democracia y neoliberalismo para insertarse en una economía globalizada, que permite un mayor margen de maniobra que durante la Guerra Fría en cuanto a lo geoestratégico, pero que constriñe en cuanto a los posibles modelos de desarrollo susceptibles de ser aplicables en la región.

---

<sup>215</sup> RISSE-KAPPEN, Thomas. “Democratic Peace-Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument”. *European Journal of International Relations*, vol.1, n.4, pp. 491-517, diciembre 1995.

<sup>216</sup> Para más sobre el Consenso de Washington, ver WILLIAMSON, John. “What Washington Means by Policy Reform”, *Peterson Institute for International Economics*, 1990. Disponible en internet: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486> (Último acceso: 6 de octubre de 2011).

Trasladadas estas lógicas a los propios estados miembros del Mercosur y al proyecto de integración regional como tal, es conveniente matizar cómo las primeras propuestas e intenciones de mediados de los años 80's se contextualizan según la coyuntura del momento. Esto es lo que se desprende al observar el importante giro, no siempre recordado, desde el proyecto inicial de fortalecer la democracia<sup>217</sup> y, paulatinamente, crear un área de libre comercio como comentamos en el subepígrafe anterior, hasta el impulso en 1990 para crear una –más ambicioso económicamente hablando- unión aduanera y dejar en un segundo plano las lógicas que habían imperado en el inicial acercamiento argentino-brasileño de mediados de los 80's. En palabras de Gardini, “en la segunda fase, bajo los gobiernos de Menem y Collor, la integración pasó de ser eminentemente política a ser eminentemente económica: la integración era aún perseguida como conducente a una estabilidad política y económica, pero el objetivo principal parecía ser la competitividad económica en un mundo que se globalizaba”<sup>218</sup>. Este hecho se manifiesta claramente en que en 1988 se aspiraba a crear un área de libre comercio en el plazo de diez años y ni siquiera se mencionaba la posibilidad de un mercado común, que en todo caso se imaginaba como un proceso a largo plazo. Así pues, el Acta de Buenos Aires de 1990, en que Menem y Collor de Melo sellaron el calendario para el nacimiento del Mercosur y la consagración de una unión aduanera en el plazo de cuatro años, no puede ser entendido como una aceleración de los plazos. Más bien, debiéramos hablar de que optaron por adoptar otros mecanismos de integración y, por tanto, un nuevo calendario<sup>219</sup>. Dicho lo cual, podemos argumentar que el significado de lo que implicará el Mercosur en los años 90's diferirá de lo que tenían en mente los artífices de los primeros pasos hacia la integración regional unos años antes.

---

<sup>217</sup> “En la primera fase, bajo los gobiernos de Alfonsín y Sarney, la preservación de la democracia era la mayor prioridad política y las estrategias de inserción internacional, incluida la integración, estaba supeditada a este objetivo”, GARDINI, Gian Luca, “Who invented Mercosur?”, *Diplomacy & Statecraft*, v.18, 2007, p. 824; mi traducción del original en inglés.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 824; mi traducción del original en inglés.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 825.

La tendencia ya iniciada en la dirección de un mayor peso de las lógicas economicistas de intercambio comercial en detrimento de lógicas más amplias que incluyeran dimensiones socioculturales o político-institucionales, sufrió su espaldarazo con las respectivas elecciones ganadas por Carlos Menem en 1989 en Argentina y por Collor de Mello en 1990 en Brasil. Ante sociedades, cuya principal preocupación no era ya la consolidación democrática, sino las trágicas consecuencias económicas derivadas de la “década perdida”, surgieron dos presidentes que adoptaron las recetas neoliberales y, en cierta medida, buscaron un mayor acercamiento al hegemon hemisférico, los Estados Unidos.

En Brasil, la adelantada renuncia de Collor ante la amenaza de un *impeachment* por acusaciones de corrupción y la posterior asunción presidencial por parte de su vicepresidente Itamar Franco, dio pie para que el entonces ministro de Economía (después de haber sido ministro de Exteriores), Fernando Henrique Cardoso, lanzara su Plan Real para estabilizar la economía y, aprovechando el éxito del mismo, se postulara en las siguientes elecciones como presidente de la República, consolidando así sus políticas reformistas y enfocadas a la estabilidad económica del país, que desarrollaría en sus dos mandatos posteriores (1995-2002). Por su parte, en la Argentina, Carlos Menem asumió en un contexto social de fuerte crisis inflacionaria en que la prioridad principal eran las reformas económicas, donde dejó “manga ancha” a su ministro de economía –y previamente canciller-, Domingo Cavallo, y su implementación del Plan de Convertibilidad de 1991 por el que se fijó la paridad del peso argentino con el dólar estadounidense, como base para la estabilización de la divisa argentina. A su vez, bajo el recurrente prisma argentino de la necesidad de insertarse en la comunidad internacional, su canciller Guido Di Tella acometió un fuerte acercamiento con los Estados Unidos, ya esbozado ligeramente al final de la presidencia de Alfonsín. A estos factores internos y de cosmovisión propia, se añadió la particular coyuntura internacional, que vivía el advenimiento de un mundo aparentemente unipolar tras el final de la Guerra Fría y el desencadenamiento de una guerra lejana como la del Golfo Pérsico (Primera Guerra de Irak), que le permitió a Menem mostrar su fidelidad y buena voluntad para con la superpotencia norteamericana. De este modo, su participación en dicho conflicto y su sintonía con los Estados Unidos en coincidencia de votos en

Naciones Unidas y en la condena a Cuba en las votaciones en Naciones Unidas, rompieron con ciertas líneas tradicionales de política exterior argentina de neutralidad y no injerencia en el ámbito latinoamericano.

En suma, tras los primeros años ochenta, que se erigieron en el pistoletazo de salida de una cooperación intrarregional, ya en 1991 se firma el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en virtud del cual se constituyó el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, con el ánimo de establecer una zona aduanera común con vistas a 1995. El Tratado de Asunción<sup>220</sup> fue especialmente sintético, constando sólo de 24 artículos y reservando muchas decisiones para ulteriores documentos y negociaciones. Se crea una estructura orgánica, pero se pospone su desarrollo, que será completado en el Protocolo de Ouro Preto que veremos más adelante, y también se fijan unos subgrupos de trabajo<sup>221</sup>, que también serán puntualmente modificados. Así pues, sin eludir su importancia fundacional y su preocupación por “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, se trata de un tratado que concreta pocas medidas y que se encomienda a decisiones que deberán ser adoptadas tras el período inicial de transición.

Antes de cerrar este período sería oportuno recordar una vez más que el proceso de integración regional sigue siendo eminentemente presidencialista y con poco respaldo desde las sociedades, máxime cuando se percibe como un proyecto ‘desde arriba’ con un marcado sesgo economicista y neoliberal. Este hecho, unido a elementos coyunturales de oportunidad política, hace que el Mercosur ni goce de demasiada buena prensa ni suscite acuerdos estatales interpartidistas. De hecho será más bien al contrario, las críticas al proyecto regional serán utilizadas en los parlamentos nacionales y en las campañas electorales domésticas como “arma arrojadiza” frente a los gobernantes que impulsan este proyecto. Así pues, podemos constatar cómo una fuerte base de los

---

<sup>220</sup> El texto del tratado se encuentra disponible en <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm> (Último acceso el 6 de octubre de 2011).

<sup>221</sup> Estos subgrupos serán 11: Asuntos comerciales, Asuntos aduaneros, Normas técnicas, Políticas fiscal y monetaria relacionadas con el comercio, Transporte terrestre, Transporte marítimo, Política industrial y tecnológica, Política agrícola, Política energética, Coordinación de políticas macroeconómicas y Relaciones laborales, empleo y seguridad social.

avances del Mercosur descansa sobre la propia interpretación y percepción de la región por parte de los tomadores de decisiones.

### **III. Período 1995-1998: el auge de la interdependencia económica.**

El escenario internacional y regional en esta segunda mitad de los años 90's podemos sintetizarlo como una continuación y profundización de las características ya enunciadas en el subepígrafe anterior, especialmente en lo concerniente a la constatación de la magnitud del fenómeno globalizador. Factores aparentemente ajenos a nuestro objeto de estudio como la generalización del uso de internet nos dan la clave de cómo el mundo se contrae y se acelera, esto es, las ideas y propuestas se intercambian más rápidamente y sus conclusiones tienen mayores repercusiones en otros puntos del planeta. A título de ejemplo vinculado a nuestro caso, baste señalar la vorágine integracionista generada en los años 90's en Europa, ratificada por el Tratado de Maastricht de 1992 que supone la creación de la Unión Europea, de la ciudadanía europea y el embrión de la moneda común que será el euro. Esta euforia europea se exporta a otras regiones y así se firma el Acuerdo Interregional de Cooperación Unión Europea-Mercosur en 1995, que lanzará unas negociaciones birregionales que a día de hoy (finales de 2011) aún siguen inconclusas. Sin embargo, es relevante poner de manifiesto cómo la idea de integración regional se retroalimenta y se refuerza por las distintas experiencias desarrolladas en diversas regiones del mundo. Simultáneamente, pero en una dirección distinta, transcurrirá la iniciativa estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tal y como se lanzó en la cumbre de Miami de 1994.

Como vimos, en este contexto post-Guerra Fría se puso en marcha el Mercosur. Tras unos primeros años (1991-1994) en los que asistimos a un período de transición en el que se acometió la eliminación progresiva de los aranceles internos, ya en esta fase se procedió a completar un cierto engranaje institucional a raíz del Protocolo de Ouro Preto<sup>222</sup> de 1994, que constaría de sólo tres órganos con capacidad decisoria, tales como un Consejo de Mercado Común (órgano superior integrado por los cancilleres y

---

<sup>222</sup> El texto del tratado se encuentra disponible en <http://www.rau.edu.uy/mercosur/opretosp.htm> (Último acceso el 6 de octubre de 2011).

ministros de economía), un Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo) y la Comisión de Comercio del Mercosur; junto a una Comisión Parlamentaria Conjunta y un Foro Consultivo Económico-Social, todo ello apoyado por una Secretaría Administrativa del Mercosur.

De 1995 a 1998, se produjo un gran éxito económico en términos de incremento de flujos comerciales y de intercambio intrabloque y, a su vez, el Mercosur se vio impregnado por la supeditación de la cooperación política y del establecimiento de políticas de seguridad común a los designios de la política económica neoliberal y a la búsqueda de consonancia con la administración Clinton en Estados Unidos y su decidida apuesta por la Asociación de Libre Comercio para las Américas (ALCA). A pesar de ello, y en otro orden de cosas, hay que señalar que en los años noventa continuaron aspectos de cooperación política que se remontaban a la inercia generada en la década anterior. De este modo, con muy poca diferencia temporal entre ambos, los presidentes Menem y Cardoso firmaron el Tratado de No Proliferación Nuclear y ratificaron el Tratado de Tlatelolco, que configuraba el espacio latinoamericano como libre de armas nucleares. En la misma línea, y parcialmente derivado de la presión estadounidense en aras a reducir el perfil armamentístico y conflictual del hemisferio occidental, Menem dismanteló el proyecto misilístico Cóndor II, ahondando en la sintonía geoestratégica y el dismantelamiento de cualquier hipótesis de conflicto regional. Esta continuidad de inercias entre Alfonsín y Menem también se percibió en las relaciones con Chile, en las que tras el escollo del Beagle, Menem zanjó otros 22 conflictos territoriales con negociaciones bilaterales argentino-chilenas, el de la Laguna del Desierto por un Comité Jurídico Interamericano y el de Hielos Continentales con un tratado a finales de su segundo mandato.

Sin embargo, la crisis comercial y de confianza generada por la devaluación del “real” brasileño en 1999, y sus repercusiones en una Argentina ya convaleciente del “efecto Tequila” de la crisis mexicana de 1996, supuso el toque de alarma y el techo a este modelo de integración eminentemente económica. Los roces comerciales derivados de la devaluación unilateral brasileña enrarecieron las relaciones argentino-brasileñas y, con ello, se puso en riesgo la apuesta por la integración regional y se elucubró sobre la

idoneidad o no de vincular el futuro y el desarrollo de un país con el de sus vecinos si cuando se producían problemas, las soluciones adoptadas eran unilaterales y no consensuadas.

Resumiendo, el éxito económico en estos primeros años del Mercosur es notable, especialmente en términos de flujos comerciales intrabloque. “En apenas cuatro años el Mercosur avanzó más en la liberalización del comercio intrarregional que en las tres décadas anteriores. En enero de 1995 más del 85% de los flujos de comercio intrarregional se beneficiaban de aranceles cero”<sup>223</sup>. Al mismo tiempo, a nivel interno y principalmente en Argentina se asiste a un desmembramiento social (aumento del desempleo, bajada de la renta per capita) y a una reducción del peso del Estado motivado por las privatizaciones y por la supeditación de los proyectos políticos de carácter más social a políticas de índole macroeconómico. En este contexto, se asiste tanto a la devaluación brasileña del real en 1999 como a la posterior crisis argentina de 2001 –y de toda la región por extensión-, que destapan la debilidad económica y la ilusión de los indicadores macroeconómicos y que, al mismo tiempo, constataban la falta de sintonía política entre los dos grandes pilares del proceso de integración, Argentina y Brasil, haciendo tambalearse el proyecto regional en su conjunto.

Sin embargo, y antes de adelantar acontecimientos de lo que relataremos más adelante, hay que recalcar que en esta fase el Mercosur goza de una inmejorable salud en lo referente a su poder de atracción. En este sentido, el crecimiento de la interdependencia económica-comercial se percibe como un bien deseable desde otros estados colindantes y la integración regional se percibe como atractiva. Este último punto se pone de manifiesto con la afluencia de solicitudes de adhesión como miembros asociados por parte de otros vecinos regionales, como es el caso de Chile y Bolivia en 1996 y años más tarde también se asociarán Perú, Ecuador y Colombia, al mismo tiempo que Venezuela solicitará la adhesión plena al bloque regional en 2006, tal y como abordaremos en el capítulo 4. Por otra parte y, sin ninguna duda, un importante

---

<sup>223</sup> BOUZAS, Roberto. “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, n. 162, julio-septiembre 2001, p.182.



elemento legitimador del Mercosur que actúa como polo de atracción en esta época es la respuesta regional derivada del intento de golpe de estado en Paraguay en 1996. Así, el presidente Carlos Wasmosy llega a la presidencia en 1993 en un contexto de graves crisis económicas en el país. La tensión política entre el presidente paraguayo y el general Lino Oviedo fue en aumento al mismo tiempo que se lanzaron acusaciones de golpes de estado y desestabilización política que hacía peligrar la aún débil democracia paraguaya. Ante esta tesitura, la respuesta desde el Mercosur fue inequívoca, no sólo reafirmando su apuesta por la estabilidad del régimen democrático, sino ratificándolo en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático<sup>224</sup> de 1998, firmado por los cuatro estados miembros originarios del Mercosur más los ya asociados en ese momento, esto es, Bolivia y Chile. La amenaza de sanciones a los estados que sufrieran rupturas del orden democrático sirvió tanto para desincentivar hipotéticas aventuras golpistas como para dimensionar la labor de cohesión regional en dos líneas que conectan con nuestros argumentos en esta investigación. En primer lugar, la lógica identitaria como una sociedad latinoamericana de estados que podía gestionar sus disputas o debilidades internas. Y, en segundo lugar, como paulatina construcción de la visión de amigos regionales y no ya como enemigos. De esta manera, frente al enemigo interno –el golpe de estado interno–, se apoyan en los amigos externos –la firma de una cláusula de compromiso democrático que les vincule de cara al futuro–.

Además de lo recientemente referido, en lo concerniente a Paraguay y Uruguay hay dos factores centrales que atenúan su relevancia y capacidad de influencia sobre el proceso de integración regional en estos años. En primer lugar, y como puede resultar obvio, su menor tamaño geográfico, poblacional, económico y geoestratégico les confiere un papel relativamente supeditado al de los dos socios mayores, que interiorizan que son ellos los que lanzan el proyecto con su acercamiento en los 80's. Así, son ellos dos los que más ventajas obtienen de los flujos de interdependencia económica dado el mayor tamaño de sus mercados, y es entre ambos que deben subsanar los obstáculos que surjan en la integración, como veremos en el subepígrafe

---

<sup>224</sup>Disponible en el sitio web: <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/1998/portugues/31%20Protocolo%20de%20Ushuaia.pdf> (Último acceso el 6 de octubre de 2011).

que abordamos a continuación. Y el segundo factor, no tan estructural sino ligado a la coyuntura política de este período neoliberal entronca con la poca voluntad política de apostar por la integración regional. Por momentos, pareciera que la opción de la vía regional no es tal, sino que es una obligación o una condena –principalmente en el caso paraguayo, ya que tiene una mayor dependencia de sus vecinos, incluso para acceder al mar y así poder comerciar fuera de la región-, como si los socios menores no tuvieran más remedio que amoldarse a lo que dictan los grandes, pero sin autopercebirse como partícipes de dicho proyecto. Este hecho alimentará la desafección por el Mercosur a nivel de las sociedades y también entre la clase política de Uruguay y Paraguay en esta particular período de los años 90's.

#### **IV. Período 1999-2002: la crisis del Mercosur.**

El siglo XXI se inicia con un hecho que trastoca la agenda internacional de la década precedente. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos modifican las prioridades de la política exterior estadounidense, la única superpotencia resultante tras el final de la Guerra Fría, y arrastran con ello las de toda la agenda global. Además de las primeras reacciones bélicas frente a este nuevo escenario, se produce un cambio de paradigma en el que las lógicas geoestratégicas y de seguridad retoman un lugar central en las relaciones internacionales. Este hecho y la nueva visión estadounidense hacia el mundo tendrán imbricaciones en el hemisferio americano. Así, aparte de las pretensiones estadounidenses de crear un gran área de libre comercio a lo largo y ancho de toda América, se acerca a la región en términos de lógicas de seguridad, poniendo el foco sobre tres puntos centrales: en primer lugar, México, la región centroamericana y el Caribe, que de la mano de la creciente inmigración y el narcotráfico, pasan a ser entendidos como un ámbito casi de la política doméstica; en segundo lugar, la lucha en la “guerra contra las drogas”, que implica un apoyo incondicional a la Colombia del presidente Álvaro Uribe; y en tercer lugar, la preocupación por la zona de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, donde había sospechas de que operaban grupos yihadistas que financiaban el terrorismo fundamentalista.

Dicho lo cual y analizando este escenario con una visión regional desde el Mercosur, la mayor irrelevancia de la región, debido a su razonable estabilidad

democrática, a su desempeño económico como estados de renta media y a la ausencia de alta conflictividad internacional, habilitan a los países sudamericanos a desempeñarse con mayor libertad y con menos ataduras en la escena regional. Así, aunque pudiera parecer contra intuitivo, el hecho de mantenerse alejados de los focos de la agenda internacional genera también la condición de posibilidad para actuar en el plano doméstico y regional con mayor margen de maniobra, como veremos principalmente en el próximo capítulo que aborda el período de redefinición sociopolítica que acontece en el Mercosur con posterioridad al año 2003.

Pero volviendo a este hito de la crisis del Mercosur entre 1999 y 2002, es éste un episodio que pone a prueba la fortaleza y la durabilidad del proceso de integración regional, dado que los incumplimientos unilaterales<sup>225</sup> (primero de Argentina para responder a la inesperada devaluación brasileña y después también de Uruguay y Paraguay) llevan al Mercosur al límite de su supervivencia. El momento culmen de esta crisis se produjo con la solicitud del ministro de Economía del presidente De la Rúa, Domingo Cavallo, (antiguo ministro de economía menemista y artífice de la convertibilidad entre dólar y peso desde 1991) de retirar a la Argentina del Mercosur en la medida en que éste debía dejar de ser un proyecto ambicioso de mercado común. Desde su óptica neoliberal, el Mercosur no podía implicar un condicionamiento político cuando la situación doméstica era tan delicada en Argentina, es decir, el proyecto regional estaría supeditado en todo caso al contexto nacional. Por ese motivo, sugirió la idoneidad de reducir las pretensiones iniciales del proceso -tanto en el ámbito geoestratégico como sociopolítico- y reducir las aspiraciones de integración a una zona de libre comercio<sup>226</sup>. La negativa del gobierno del presidente De la Rúa a asumir las

---

<sup>225</sup> Para una información más detallada de cómo se desarrollaron algunos de los principales enfrentamientos en el seno del Mercosur, ver MALAMUD, Andrés. “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, 2010 [1991]. [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=article&op=view&path\[\]=241&path\[\]=214](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path[]=241&path[]=214) (Último acceso el 27 octubre de 2011).

<sup>226</sup> “Por momentos, el MERCOSUR estuvo a punto de desaparecer. Cabe recordar que el entonces Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, propuso en 2001 reducir el bloque a una zona de libre comercio. El colapso financiero de la Argentina, a finales de 2001, culminó la crisis del MERCOSUR, pero inauguró también una nueva fase de cooperación”. GRATIUS, Susanne.

pretensiones de su ministro ejemplifica una vez más cómo este proceso se ha monitorizado casi siempre desde las propias presidencias y las cancillerías (tanto desde Itamaraty, Brasil, como desde el Palacio de San Martín, Argentina); aunque deja patente el grave riesgo de desmembramiento que padeció el Mercosur por lógicas puramente económicas y de interés estrictamente nacional. Las explicaciones de por qué sobrevivió el proyecto de integración regional, aunque con otros moldes, y no desapareció será abordado en el capítulo 5. Sin embargo, como se argumentará más adelante, pareciera que en este punto la idea de la integración regional estaría suficientemente interiorizada en los tomadores de decisiones como para plantearse qué tipo de integración desarrollar, pero eludiendo la posibilidad de renunciar al proyecto integrador en cuanto tal, es decir, sin todavía saber hacia dónde se dirigía el Mercosur, ningún actor político quería aceptar que fuera un mecanismo descartable y, por tal motivo, se produjeron reiterados llamados a su relanzamiento cuando las cumbres de presidentes brindaban la oportunidad, aunque los esfuerzos y recursos realmente destinados a tal fin fueran escasos. Así, aunque el camino no estaba escrito ni los avances en la integración tenían una dirección clara ni eran teleológicos, se conseguirán subsanar algunos importantes obstáculos en parte por la voluntad política de los tomadores de decisiones de mantener ese imaginario social de la integración y de la identidad común de la sociedad de estados sudamericanos que ellos mismos se habían recreado.

Dicho lo cual y entrando con un poco más de detalle en este período convulso de crisis regional, podemos afirmar que el final de los años noventa vino con las dos caras de la misma moneda, una más amable en Brasil y su reverso dramático en Argentina. En todo caso, asistimos a la saturación de las recetas neoliberales, a la crisis económica y a las críticas sociales por la desigualdad de las rentas y por la inequidad social. En Brasil, el segundo mandato de Cardoso (1998-2002) se vio empañado por la devaluación del real, como ya se apuntó. Finalmente, y tras haber sido derrotado en tres elecciones presidenciales, Luiz Inacio Lula da Silva accedió al poder moderando su discurso de antiguo sindicalista metalúrgico, aunque marcando claras líneas de fractura con su

---

“Introducción” en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008, p. 17-18.

predecesor al apostar por una economía de mercado pero con un importante componente social y redistributivo.

En Argentina, las consecuencias políticas y socioeconómicas fueron mucho más perniciosas. La llegada al poder de Fernando De la Rúa en 1999 supuso la casi continuación de la política internacional de Carlos Menem y el colapso económico. La crisis económica (fin de la paridad, corralito, *default*), la crisis política (inestabilidad presidencial e institucional) y la crisis social (caceroladas y muertos en manifestaciones) pusieron al estado argentino en una situación límite teniendo varios presidentes interinos en el lapso de poco más de una semana, de la que sólo se empezó a mostrar cierta estabilidad y recuperación con la asunción de la presidencia de la nación por parte de Eduardo Duhalde el 2 de enero de 2002, que había sido vicepresidente de Carlos Menem durante el primer mandato de éste. La presidencia interina de Duhalde tenía el objetivo prioritario de capear el temporal en todos los órdenes y convocar, a continuación, unas nuevas elecciones que permitieran recuperar el relevo institucional y dieran cierta sensación de normalidad democrática tras los sobresaltos de la crisis existente.

A la sangrienta caída del gobierno radical de De la Rúa, teñida por el conflicto social y las negativas de ayuda económica de las instituciones financieras internacionales, hubo que sumar el desinterés estadounidense ante el cariz que tomaba la situación. Este hecho supuso el final de las llamadas “relaciones especiales” (también conocidas como “relaciones carnales”) de los gobiernos de Menem con los Estados Unidos y las instituciones de Bretton Woods, teorizadas por Carlos Escudé bajo la denominación de “realismo periférico”, tal y como comentamos en el capítulo 2. Y, al mismo tiempo, en parte por convicción y voluntad política y en parte por necesidad imperiosa, el radar argentino volvió a alinearse con Brasilia y el gobierno de Duhalde apostó por una mayor vinculación con Brasil en detrimento de los Estados Unidos<sup>227</sup>. De este modo, la crisis mercosureña de 1999-2002 que estuvo cerca de dismantelar los

---

<sup>227</sup> “La dureza de la administración Bush hacia la Argentina llevó al gobierno de Duhalde a dirigir su mirada cada vez más hacia Brasil”. RUSSELL, Roberto; TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, p. 64.

avances acometidos en relación con la integración regional, en última instancia supuso una ventana de oportunidad al plantear la tesitura de que en caso de fuertes inestabilidades los principales interesados en solventarlo y en ayudar a mejorar la situación eran los propios vecinos. He ahí el germen de una cierta apuesta por la bilateralidad –incluso más que por la integración regional- entre el gobierno argentino y el brasileño en esos primeros años posteriores a 2002, que acometeremos en el siguiente capítulo de redefinición del Mercosur.

#### **e. Conclusiones del capítulo**

Después de haber analizado las raíces históricas en las que se hunde el actual proceso de integración regional, tanto en sus fundamentos de cariz más filosófico-identitario como en sus experiencias prácticas e institucionales en las últimas décadas, hemos abordado, más en concreto, los pasos previos o la antesala al Mercosur y el desempeño de sus fases iniciales de desarrollo. En este capítulo, lo hemos presentado como un relato histórico, mirando desde la óptica que estamos proponiendo en esta investigación y que nos parece más abarcadora, para preguntarnos por el curso adoptado por el proceso de integración. El objetivo ha sido proveernos de un mapa analítico de factores tanto en los niveles internacional, regional y nacionales como en las agendas políticas, geoestratégicas, económicas, sociales, etc. Posteriormente y tras hacer lo propio con el período de redefinición sociopolítico del Mercosur que es el tema central de esta investigación, haremos uso de las herramientas teóricas identificadas en el capítulo 2 de este trabajo para realizar, en el capítulo 5, un ejercicio teórico-analítico para contrastar las teorías más utilizadas frente al relato histórico.

Con lo abordado en este capítulo, hemos llegado en nuestro recorrido hasta el momento de la crisis mercosureña de 1999-2002 y sus consecuencias posteriores, tanto en la realidad de la región como en los instrumentos para contextualizar y explicar lo que estaba pasando en esas fechas. En ese punto, el proceso podría haber embarrancado definitivamente, podría haberse desestimado su utilidad desde un punto de vista de una

menor interdependencia económica<sup>228</sup>. O podría haberse rebajado el perfil integracionista para configurarse como una mera alianza de seguridad regional con claros tintes neorealistas. También podría haber desaparecido o, siendo más consecuente con la teoría de los regímenes internacionales –que señala la preferencia de dejar languidecer un régimen internacional mejor que asumir los costes de su definitiva extinción-, podría haberse sumido en un letargo como ya sucedió con otras tentativas integracionistas en el pasado. Todas estas hipotéticas salidas podrían haber sido más o menos explicadas y fundamentadas desde las teorías tradicionales que abordan la integración regional, pero la realidad fue otra bien distinta. Como comentaremos a continuación, desde el 2003 asistimos a una redefinición del Mercosur con unas connotaciones muy diferentes a las existentes a lo largo de la década de los años 90's. En este escenario, los elementos ideacionales (valores, ideas, percepciones...) cobrarán especial relevancia; lo que, unido a la sintonía entre Brasil y Argentina, podrá ser susceptible de ser explicado con mayor calado abordándolo desde enfoques constructivistas, sociológicos<sup>229</sup>, pluridisciplinares, que incluyan la dimensión social y cultural en el propio análisis, y desde una perspectiva interpretativista de los actores, que aspire a intentar desentrañar las ideas y percepciones que mueven a los actores de este proceso a apostar por el Mercosur, en primer lugar, y por un Mercosur redefinido en términos sociopolíticos, en segundo lugar.

Dicho lo cual, habiendo constatado la riqueza histórica de las raíces de la integración regional latinoamericana y habiendo desglosado los primeros años del Mercosur, pasamos al capítulo 4 de esta tesis doctoral en la que se aborda el período

---

<sup>228</sup> Siendo rigurosos, hay que apuntar que la interdependencia económica desciende vertiginosamente en términos relativos en este período pero, en todo caso, continúa siendo de gran relevancia para todos los actores involucrados: “Proporcionalmente, el comercio intrabloque no recupera el nivel anterior a la crisis. Aunque había llegado a representar un 23% del total del comercio de los países miembros en 1997 y 1998, después del año crítico de 2002 esa proporción se estabiliza en torno al 15%”. COUTINHO, Marcelo (coord.). “Raio X da Integração Regional”, *Estudos e Cenários Observatório Político Sul-Americano*, mayo 2007, p. 5; mi traducción del original en portugués.

<sup>229</sup> “Una consecuencia más de mi trabajo es que las Relaciones Internacionales podrían enriquecerse incorporando un enfoque sociológico”. HOBSON, John M. *The Wealth of States. A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge University Press, 1979, pp. 13; mi traducción del original en inglés.

posterior a 2003 en base a factores ideacionales y poniendo el foco en lógicas identitarias y socioculturales.



## **CAPÍTULO 4. LA REDEFINICIÓN DEL MERCOSUR EN BASE A FACTORES IDEACIONALES (2003-2006)**

Tal y como acabamos de anunciar en las conclusiones del capítulo anterior, abordamos en este capítulo 4 la parte central de nuestra investigación que comprende el mapa analítico de factores que se suceden con posterioridad a la crisis regional de 1999-2002 y que desembocan en una redefinición sociopolítica de la agenda del Mercosur sustentado en lógicas de naturaleza ideacional. Hay que señalar que las tres lógicas apuntadas, la geoestratégica, la económica y la identitaria y sociocultural están presentes en todo caso, pero en distintas fases y por diversos motivos, a veces, una tiene más peso (y más poder explicativo) que las otras. Tras construir en el capítulo anterior el mapa de factores a través de diversos niveles de análisis, nos centraremos en los cambios específicos de este período y en los avances más o menos relevantes acaecidos con posterioridad al 2003. Finalmente, plantearemos una serie de límites o incertidumbres respecto a la idea de redefinición para acabar cerrando el capítulo con unas conclusiones derivadas de lo expuesto en estas páginas que siguen.

El objetivo de este capítulo es explicitar cómo se ha llevado a cabo una redefinición del proceso de integración regional principalmente de la mano de elementos sociopolíticos. De este modo, se mostrará cómo se abre una nueva agenda tras haber puesto un mayor énfasis tradicionalmente (tanto en lo teórico como en la práctica) en las lógicas políticas en torno a la consolidación democrática y la geoestrategia en los años 80's y en las lógicas económicas y de intercambio de flujos comerciales en los 90's. Así, la crisis del Mercosur que enmarcamos entre 1999 y 2002 se erige en un punto de inflexión que genera una ventana de oportunidad para dar cabida a una serie de asuntos que previamente habían quedado relegados en la agenda, permitiendo que tenga una mayor visibilidad la lógica que planteamos como central a lo largo de toda esta investigación, esto es, la lógica sociocultural que descansa en factores de cariz ideacional.

## **a) Contexto internacional, regional y nacionales desde 2003:**

### **I. Internacional**

El contexto internacional posterior a 2001, y en los años venideros, estuvo marcado de manera muy notable por los atentados en Estados Unidos el 11 de septiembre de aquel año. En este punto entroncamos con lo que ya comentamos para el período anterior del Mercosur, pero pretendemos contextualizarlo en un tiempo más amplio. Así, la repercusión de este hecho en la política mundial fue de una gran magnitud y provocó que cambiaran ciertas prioridades en la agenda internacional. Tras el supuesto “fin de la Historia”, evocado por algunos autores<sup>230</sup>, al que supuestamente se habría llegado tras la caída del muro de Berlín en 1989 y el inicio de un período caracterizado por la globalización y la interrelación comercial, estos ataques terroristas alimentaron una apuesta por la seguridad y el “*hard power*” en la escena internacional, explicitado en acciones –entre otras- como la invasión de Afganistán. De este modo, las teorías de paz democrática, que tuvieron su caldo de cultivo en los años 90’s, en unión con las recetas neoliberales en el ámbito económico –enunciadas principalmente en consonancia con el Consenso de Washington-, dieron paso a un nuevo predominio en la agenda de las Relaciones Internacionales de enfoques más clásicos que se centraban en asuntos tales como la seguridad, el poder y el orden.

En relación con América Latina, es especialmente significativo el giro que se produjo por parte del hegemon global, los Estados Unidos. A lo largo de toda la década de los años 90’s, desde que el presidente George Bush padre lanzara la Iniciativa para las Américas en 1991, se habían intentado estrechar las relaciones económicas entre los integrantes del hemisferio occidental, aspirando a alcanzar, en un último estadio, un acuerdo de libre comercio de índole continental que consagrara los principios neoliberales para facilitar las transacciones económicas y comerciales. Así, las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fueron tomando cuerpo y se sucedieron las reuniones, impulsadas principalmente por el interés

---

<sup>230</sup> Sobre esto, ver FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992.

estadounidense en ampliar su mercado en el hemisferio occidental frente a las reticencias y rechazos más o menos explícitos de algunos socios latinoamericanos que lo percibían como un mayor sometimiento ante el hegemon continental. Sin embargo, estos impulsos y esfuerzos estadounidenses en lo económico-comercial se vieron mermados tras los atentados de 2001, toda vez que la mayoría de los recursos y del interés político se derivó hacia las políticas de seguridad y, especialmente, hacia el área geográfica de Oriente Medio. Esta “securitización”<sup>231</sup> de la agenda de los Estados Unidos hacia la región latinoamericana tuvo sus efectos. De este modo, sin que la importancia de América Latina y de las negociaciones económicas pasara a ser irrelevante, sí es cierto que estos temas redujeron significativamente su peso en la agenda internacional de los Estados Unidos. De hecho, como ya se comentó brevemente en el capítulo anterior, el máximo interés se redujo a tres asuntos principalmente: (i) Centroamérica y el Caribe, que es concebido como un área especialmente sensible por su proximidad y por problemáticas que se entrelazan con la propia política doméstica estadounidense, como el tráfico de drogas y la migración irregular; (ii) Colombia, por el tradicional apoyo de los Estados Unidos en este país como modelo de su lucha contra el narcotráfico; y (iii) la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil por las sospechas de que el dinero negro generado por el contrabando fronterizo tenía como especial el financiamiento de células de fundamentalistas islámicos, que en última instancia podían alimentar el terrorismo internacional de corte yihadista.

Al mismo tiempo, las relaciones con Europa también adquirieron una nueva dinámica, condicionado en parte por lo anterior. Las interconexiones entre ambas regiones se remontan a largo tiempo atrás<sup>232</sup>. Pero, ya en los años 90’s, estas relaciones adquieren nuevos bríos por una serie de diferentes razones. En primer lugar, en paralelo

---

<sup>231</sup> BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers. The Structure of International Security*, Cambridge, 2003.

<sup>232</sup> Debido a razones de espacio y de objeto de este trabajo, no es éste el lugar para hacer un repaso detallado desde las colonias hasta la post-Guerra Fría, así es que se menciona sólo el período más reciente.

al auge del regionalismo, la teorización de un nuevo regionalismo<sup>233</sup> lleva a su vez aparejada la apuesta por un modelo más intenso de interregionalismo<sup>234</sup>. De este modo, la Unión Europea aspira a relacionarse ya no tanto de forma bilateral con estados, sino con otras regiones. De este hecho, se derivan dos ventajas para la UE: de un lado, se pretende una mayor previsibilidad y cumplimiento de los acuerdos al alcanzarlos con varios estados insertos en un esquema de integración y, por otro lado, supone una forma de exportar lo que la UE considera un invento conceptual propio, su *constructo* político: la integración regional. Así, en cierta medida, ejerce una suerte de “*soft power*” o de “*civilian power*”, esto es, aprovecha la autoridad y legitimidad moral que le irradia por fomentar la integración regional, dado que teóricamente lleva aparejada una dimensión democratizadora y de modelo de desarrollo, que le permite influir sobre otras regiones del globo<sup>235</sup>. Este hecho será especialmente relevante en estos primeros años del siglo XXI en el que los fenómenos de integración regional están presentes en casi todos los rincones del mundo.

En segundo lugar, otra razón para el cambio en el relacionamiento entre la UE y América Latina en los años 90's es la idea europea de competir con Estados Unidos por un mercado creciente como el latinoamericano y por la influencia política en la región. Así, los avances en las negociaciones para la consecución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se ven “compensados” o balanceados con el Acuerdo Marco entre la Unión Europea y América Latina de 1995, y en 1999 se celebra la primera cumbre de jefes de estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Este impulso, y más allá de los indudables obstáculos y diferencias económicas en las negociaciones entre las dos regiones para establecer un acuerdo de libre comercio, se ve mitigado al mismo tiempo que el interés estadounidense por la región latinoamericana decrece. De este modo, podemos simplificar afirmando que las negociaciones de

---

<sup>233</sup> Para más detalle, ver capítulo 2 sobre las teorías de integración regional.

<sup>234</sup> Sobre interregionalismo entre Mercosur y la Unión Europea, ver entre otros, FRERES, C.; GRATIUS, S.; MALLO, T.; PELLICER, A.; SANAHUJA, J.A. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo n.15, Fundación Carolina, 2007.

<sup>235</sup> Ver, entre otros, a autores como STAVRIDIS, Stelios o TELO, Mario.

América Latina a dos bandas se potencian cuando los incentivos por alcanzar el acuerdo eran altos, pero se retroalimentan negativamente cuando una de las dos contrapartes pierde ímpetu y “contagia” de alguna manera el desinterés al otro. A esta ecuación hay que sumarle el especial interés de un actor como España en tender puentes entre ambas regiones<sup>236</sup> por un doble motivo: en primer lugar, porque se percibe como integrante de una doble realidad, esto es, una España europea e iberoamericana. Y en segundo lugar, en el hipotético caso de que fructificaran las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina, esto le daría un rol preferencia a España en la agenda internacional de la Unión Europea, al tratarse ésta de una cuestión en la que puede ofrecer un valor añadido por su pasado y por los actuales lazos entre las dos orillas y, por tanto, España se autopercibe como poseedor de una “voz legitimada” para hablar con ambos interlocutores.

Y a modo de apéndice telegráfico, hay que apuntar que en otras regiones del globo también asistimos a esta confluencia entre creciente globalización y necesidad de inserción internacional, conjugado con proyectos de integración regional que permitan un mayor peso y una voz más fuerte en la escena internacional. No será casual el desarrollo de procesos regionales como el ASEAN, SADC, Unión Africana, etc., ni tampoco la proliferación a partir de 2003 de bloques integrados por estados de diferentes regiones pero con aspiraciones comunes, ya sean potencias emergentes (por ejemplo, los BRICS) o países continentales democráticos y multiétnicos (por ejemplo, el foro IBSA).

## **II. Regional**

Por lo dicho más arriba, para Sudamérica en general, se abrió a partir de 2001 un período de cierta irrelevancia internacional al mismo tiempo que una ventana de

---

<sup>236</sup> Ver, entre otros, SANAHUJA, José Antonio, “Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo nº 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007.

oportunidades para poder actuar en el interior de la propia región y desde la región hacia el resto del mundo con un mayor margen de autonomía. En esta línea de apertura de nuevas agendas y de temáticas en Mercosur, que habían estado anteriormente supeditadas a condicionantes nacionales ya explicados y, en cierta medida también a la agenda estadounidense, es donde se plantea en el plano interno regional el nuevo escenario de “redefinición” del Mercosur.

En el plano regional, la situación que se presenta con posterioridad a 2002 se caracteriza por la incertidumbre generada por las crisis recientes. La vulnerabilidad de América Latina a las crisis económicas internacionales ya había quedado patente en la crisis mexicana de 1995, también conocida como “la crisis del tequila”. Posteriormente, y en el ámbito estrictamente sudamericano, Brasil se vio obligado, en 1999, a devaluar unilateralmente su moneda –el real- y, con ello, mejorar la competitividad de sus exportaciones a costa de las de sus vecinos. Esta circunstancia, entendida como una competencia desleal por parte de los demás socios del Mercosur, agudiza los recelos entre los miembros y les aboca a un complicado escenario económico y, por ende, a una importante inestabilidad sociopolítica. De este modo, la situación regional que se presenta en 2001-02 es especialmente delicada: incertidumbre por el desarrollo futuro y la viabilidad del proyecto regional, desconfianza en relación a las políticas económicas, agitación en el terreno de lo social, desprestigio de lo político, debilidad institucional, índices de interdependencia económica regional en mínimos históricos, recelos personales y desconfianza entre los vecinos.

Sin embargo, frente al pesimismo de estos análisis de la realidad, se pretende desde los gobiernos contagiar de un cierto optimismo a sus sociedades a través de discursos y de acciones simbólicas que infundan visiones positivas de cara al futuro. En esta línea, asistimos en 2000 a lo que se denominará el “relanzamiento del Mercosur”<sup>237</sup>, nombre esperanzador que pretende salvaguardar esta aventura regional de

---

<sup>237</sup> Así se quiso calificar la presidencia pro-tempore argentina del Mercosur en el año 2000, que ponía el

las desavenencias acaecidas en otros órdenes de las relaciones entre los vecinos. Así, un elemento significativo a colación de este pretendido nuevo impulso a la integración regional en ese escenario de incertidumbre es la convocatoria de la Cumbre de Jefes de Estado de Sudamérica en Brasilia en 2000, a iniciativa del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Aparte de los posibles objetivos estratégicos de esta convocatoria<sup>238</sup>, lo relevante aquí es que se aprobó el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>239</sup> como foro de diálogo para mejorar la integración física en América del Sur. Así pues, aparte del escepticismo frente a un futuro común en la región, se intentaron lanzar nuevas vías por las que integrarse y, en última instancia, no sólo mejorar la interdependencia económica por la vía del comercio sino también la interrelación entre las distintas sociedades sudamericanas y una mayor eficiencia de las cadenas productivas de los diferentes estados miembros.

Así, la región se encontraba en un momento de reacomodo, de necesidad de reposicionarse después de que una severa crisis hubiera golpeado sus bases y hubiera suscitado la necesidad de repensar su modelo de desarrollo y de inserción internacional e intrarregional.

Asimismo, y aunque serán desarrollados con más dedicación en los siguientes epígrafes y contrastados con las explicaciones teóricas en el capítulo siguiente, ahora podemos enumerar ciertos avances del Mercosur que se desarrollan en esos primeros años del siglo XXI. Desde 2003 encontramos múltiples iniciativas de cariz político que pretenden fomentar la interacción intrarregional y el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a la comunidad mercosureña. De este modo, el Consenso de Buenos Aires

---

foco de ese pretendido relanzamiento para profundizar el capítulo aduanero y repensar la necesidad de la reforma institucional.

<sup>238</sup> Ya se apuntó con anterioridad el interés brasileño en “redenominar” la región como Sudamérica para dejar fuera de la misma a su potencial rival latinoamericano: México.

<sup>239</sup> Para más información, ver el sitio de internet: <http://www.iirsa.org> (Último acceso 18 de noviembre de 2011).

de 2003, emanado de la cumbre de Mercosur de 2002, impulsó la repolitización del proceso y, un año más tarde, con la Declaración de Brasilia, se consensuó una posición conjunta de cara a las reivindicaciones de Argentina ante al Fondo Monetario Internacional. Además, en 2003, se crea el cargo de presidente del Comité de Representantes Permanentes, que pretende dotar al Mercosur de una mayor representatividad internacional y cargarlo de cierto simbolismo al comprometerse a elegir a conocidas personalidades de la política para desempeñar dicha función. Finalmente, otro avance digno de mención, y que será ampliamente tratado más adelante, lo constituye la transformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta en un verdadero Parlamento regional a finales de 2006, el cual aspiraba a desembocar en un Parlamento del Mercosur elegido por sufragio popular en 2011 (sic).

Simultáneamente a lo anteriormente referido, el “Mercosur adoptó en 2002 un Acuerdo sobre residencia para nacionales de Estados miembros, Bolivia y Chile, que reconoce la residencia temporal por un máximo de dos años y su eventual transformación en residencia permanente para los ciudadanos de los Estados miembros”<sup>240</sup>. Estas facilidades en la movilidad intrarregional vinieron a reforzar la iniciativa previa de los ministros de educación de los estados miembros del Mercosur de implementar un sistema de homologación y reconocimiento de títulos universitarios con la intención de fomentar el intercambio de profesionales en el seno de la región y, en último término, alentar la interacción entre sus poblaciones. Al mismo tiempo, en la educación primaria también se constata la interrelación lingüística con el aprendizaje del castellano y del portugués a nivel regional; a lo que habría que añadir el frecuente turismo regional que fomenta la construcción del “otro” como alguien más cercano y conocido, para seguir transitando por un camino que acaba, tras muchos años, complementando la identidad nacional con otra de ámbito regional<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> UNU-CRIS “Deepening the Social Dimensions of Regional Integration”, *International Institute for Labour Studies*, 2008, p. 20; mi traducción del original en inglés.

<sup>241</sup> “Aparte de los intensos lazos políticos y económicos, se han incrementado las relaciones culturales: en muchos colegios argentinos la enseñanza del portugués es obligatoria, Brasil es un importante destino del turismo argentino y a nivel de ciudadanía está emergiendo, por debajo de las identidades nacionales, una



Además, se establece en 2004 un Tribunal de Revisión Permanente en Asunción<sup>242</sup>, con la intención de dotarse de más mecanismos jurídicos de integración para los casos en los que los estados incumplen normas del Mercosur –aunque su utilización ha sido muy escasa- y con el valor añadido, a la hora de elegir su sede, de dotar de una mayor presencia de instituciones regionales al socio más pobre del Mercosur, Paraguay; y, en 2005, en virtud de las Decisiones 45/04 y 18/05 del Consejo del Mercado Común, se crea el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que adolece de un presupuesto muy significativo pero es muestra de la preocupación por intentar paliar las quejas por las asimetrías a nivel intrarregional, no ya focalizando su actividad a nivel estatal sino subregional. De hecho, “este fondo, que debe beneficiar particularmente a los estados miembros más pequeños [aunque no los más pobres] (Uruguay y Paraguay), recuerda en sus objetivos los Fondos Estructurales Europeos”<sup>243</sup>.

A raíz de lo expuesto con anterioridad, y aunque se completará en el capítulo 5 lo tocante a los argumentos y explicaciones teóricas de los expertos, algunos autores argumentan que “a partir de las elecciones presidenciales en la Argentina, Brasil y Paraguay, se inició en 2003 un nuevo ciclo marcado por un relativo auge político, social e institucional del MERCOSUR. Se abrió una nueva fase de profundización y revisión del MERCOSUR. La nueva agenda abarcó una serie de reformas institucionales (entre ellas, la creación de un tribunal arbitral en Asunción y una Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR), revisó la incorporación de normas en las legislaciones nacionales y definió nuevos objetivos en los ámbitos de migración, coordinación,

---

identidad mercosureña”. CORONADO, Horacio; GRATIUS, Susanne. “Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: intereses, alianzas y conflictos” en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008, p. 222.

<sup>242</sup> Para más información, ver la página oficial disponible en <http://www.tprmercosur.org/es/default.htm> (Último acceso el 6 de octubre de 2011).

<sup>243</sup> UNU-CRIS “Deepening the Social Dimensions of Regional Integration”, *International Institute for Labour Studies*, 2008, p. 21; mi traducción del original en inglés.

macroeconómica y políticas sociales. Es importante subrayar que, más allá del ingreso de Venezuela, la fortaleza del MERCOSUR no radica en la (más bien precaria) agenda comercial, sino en su utilidad como instrumento político. Sin duda, el MERCOSUR es una alianza estratégica con una fuerte dimensión política (contiene una cláusula democrática) y militar (por su compromiso como zona de paz). Asimismo, es un importante instrumento de negociación colectivo frente a terceros socios comerciales (UE, México, Sudáfrica, India, etc.), así como en el proceso del ALCA y ante la OMC. Pese a sus deficiencias comerciales, el MERCOSUR también ha creado fuertes impulsos de integración entre sus Estados miembros. Se trata de un proceso de integración multidimensional que, más allá de las fluctuantes agendas gubernamentales, ha impulsado la creación de unos 380 foros de cooperación en diferentes ámbitos, desde la política exterior hacia el medio ambiente, la educación o el intercambio a nivel académico.”<sup>244</sup>.

Otros autores también ahondan en esta perspectiva aunque apuntan fechas distintas, pero las diferencias no van más allá de algunas precisiones puntuales. Así pues, afirman que “el año de 2005 puede ser considerado el inicio de la segunda fase del Mercosur [siendo la primera la etapa neoliberal de los 90’s y la crisis regional de los primeros años del siglo XXI], el momento de auge del proceso, en que pasa a predominar un relativo optimismo sobre la profundidad de la cooperación. La consolidación del bloque derivaba también del crecimiento de las inversiones venidas del exterior, no sólo para los países del Mercosur sino también para toda la región. Y, además, un crecimiento de la participación del sector empresarial y el desarrollo de otros sectores de la sociedad civil. El fortalecimiento del Mercosur se hizo patente desde el momento en que otros países, como Chile, Bolivia y Venezuela (y también con la firma del acuerdo marco con la Unión Europea, en 1995), se mostraban interesados en

---

<sup>244</sup> GRATIUS, Susanne. “Introducción” en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana/Vervuert, 2008, p. 18.

intensificar los acuerdos que permitían una mayor cercanía del bloque -inicialmente como miembros asociados- y un posterior ingreso en el proyecto integracionista”<sup>245</sup>.

Mención aparte merece el tema de la adhesión venezolana al bloque regional, aún pendiente de materializarse a finales de 2011, aunque firmara el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur en julio de 2006. El presidente venezolano Hugo Chávez, alegando que los tratados de libre comercio de Colombia y Perú con los Estados Unidos hacían perder su razón de ser a la Comunidad Andina, anunció de forma sorpresiva la salida de Venezuela de dicha organización regional<sup>246</sup> de la que había sido estado miembro desde 1973. Casi de forma consecutiva, el presidente Chávez mostró su deseo de integrar el Mercosur, pero a “un nuevo Mercosur”, dando a entender que su llegada al bloque regional supondría un cambio en el enfoque de este proyecto hacia la región. Sin embargo, en unas negociaciones sorprendentemente rápidas y antes de que Venezuela tuviera tiempo para armonizar su legislación al acervo mercosureño, se procedió a la firma del protocolo de adhesión. Esta buena predisposición a la rápida entrada de Venezuela se explica por diferentes factores, entre los que destaca el hecho de incluir a un estado tremendamente potente en la vertiente energética, que al mismo tiempo genera una gran cantidad de “petrodólares” que le permite comprar manufacturas y productos con valor añadido a los productores y a la industria argentina-brasileña. A esta ventaja de complementación económica en la región, se suma por parte de los socios menores del Mercosur, e incluso de Argentina, la percepción de que el ingreso de Venezuela les facilitaría establecer contrapesos frente al gigante brasileño a la hora de tomar decisiones regionales.

---

<sup>245</sup> ONUKI, Janina “O Brasil e a construção do Mercosul” en ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos, *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, 2006, p.308; mi traducción del original en portugués.

<sup>246</sup> Para un mayor detalle sobre este asunto, ver MALAMUD, Carlos. “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo n.28, noviembre 2006.

Sin embargo, y aunque la entrada de Venezuela en el bloque también pudiera ser deseada desde visiones identitarias, al abarcar un espacio más amplio de la región sudamericana y, especialmente, el lugar que vio nacer al prócer de la unidad latinoamericana, i.e. Simón Bolívar, la posible adhesión de Venezuela al Mercosur también suscitaba dudas y suspicacias en el bloque regional por el riesgo de “contagiarse” de la virulencia dialéctica con la que el presidente venezolano gestiona la agenda internacional. Así, frente al tono conciliador y pragmático del presidente Lula, una figura polarizante como la del presidente Chávez podría dificultar avances y negociaciones, como se constataría, por ejemplo, con las negociaciones entre Mercosur e Israel. Estas incertidumbres sobre la idoneidad del ingreso de la Venezuela de Chávez están en la base de las dificultades para obtener las necesarias ratificaciones por parte de las cámaras de los cuatro estados miembros. Así, el Senado brasileño se demoró mucho tiempo, aunque finalmente dio su visto bueno, pero a día de hoy (finales de 2011) aún queda el Senado paraguayo por ratificar la adhesión de Venezuela al Mercosur. Hasta que no se formalice ese trámite legal Venezuela no será miembro de pleno derecho del Mercosur y todo parece indicar que, en un escenario de una Venezuela chavista y de un Paraguay con mayoría conservadora en el Senado, nada vaya a cambiar en el corto plazo. Y a esta situación de *impasse*, le tenemos que sumar el hecho del posible solapamiento de proyectos regionales, ya que el presidente Chávez mostró su deseo de sumarse al Mercosur, pero al mismo tiempo ha sido el principal impulsor del ALBA, que se configura, al menos parcialmente, como un proyecto competitivo frente a aquél, como veremos a continuación.

#### **i. Proyectos competitivos y divergentes: UNASUR, ALBA Y Mercosur**

Otro de los elementos que genera una gran incertidumbre respecto al compromiso real con la redefinición sociopolítica del Mercosur y, por tanto, con la apuesta por este proyecto es el referente a la multiplicidad de iniciativas de integración en toda la región latinoamericana. De hecho, pareciera que se solapan los distintos mecanismos en una

suerte de *spaghetti bowl*<sup>247</sup>, característico del regionalismo abierto de los años noventa. De este modo, algunos autores han escrito criticando la falta de convergencia regional que se observa al examinar la “cohabitación” entre proyectos como el Mercosur, ALBA y UNASUR<sup>248</sup>. En esta línea, podríamos hacer una pequeña digresión para mostrar las características que presentan tanto el ALBA como la UNASUR, por contraposición al presentado como objeto de esta investigación, esto es, el Mercosur.

La Alternativa Bolivariana para las Américas, rebautizada en 2009 como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, surgió a finales de 2004 como un proyecto venezolano-cubano para oponerse al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Su inspiración fue crear un modelo de intercambio igualitario y un modelo de desarrollo social contrapuesto al modelo neoliberal que emanaba desde la iniciativa del ALCA. Pero, al mismo tiempo, se erigió en una tribuna ideológica del presidente venezolano Hugo Chávez desde la que dividir a los estados latinoamericanos entre afines o enemigos, en una lógica maniquea de “conmigo o contra mí”. Por otra parte, se pone en duda que pueda ser considerado como un mecanismo de integración regional *sensu stricto* al no conformar una región por sí mismo y al no tratarse de estados contiguos<sup>249</sup>. En todo caso, por un lado, el ALBA ha funcionado como una plataforma para el liderazgo regional de Chávez sustentado en los ingentes ingresos de la venta de petróleo, primero con un discurso antinorteamericano de oposición al ALCA y, posteriormente, con ciertas fricciones con Brasil por marcar su rol influyente ya no sólo en la cuenca amazónica y el Caribe, sino también en el resto de Sudamérica. Sin

---

<sup>247</sup> Este término, que debe su éxito por tratarse de una metáfora muy gráfica de cómo se entrelazan y cruzan los diferentes acuerdos económico-comerciales, se puso de moda en los 90's a raíz de la proliferación del regionalismo abierto. Fue acuñado por Jagdish Bhagwati en "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements" en BHAGWATI, Jagdish y KRUEGER, Anne O. *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington, 1995.

<sup>248</sup> GARDINI, Gian Luca, “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional” en *Revista de Relaciones Internacionales GERI-UAM*, n.15, octubre 2010.

<sup>249</sup> Son estados miembros del ALBA: Antigua y Barbuda (2009), Bolivia (2006), Cuba (2004), Dominica (2008), Ecuador (2009), Nicaragua (2007), San Vicente y las Granadinas (2007) y Venezuela (2004). De hecho, obviando los estados isleños, no hay ninguno que comparta fronteras con otro estado miembro, lo cual dificulta su percepción como bloque regional.

embargo, por otro lado, el ALBA también ha significado un importante volumen de comercio para algunos de sus estados miembros como Cuba y Nicaragua, al mismo tiempo que una apuesta por un modo de interrelación y de comercio basado en lógicas más sociales que estrictamente económicas.

Por su parte, la UNASUR representa formalmente el paraguas integrador bajo el cual se aglutina toda Sudamérica, en una suerte de suma entre la CAN y el Mercosur, al que se añade Chile, Surinam y Guyana. Sus raíces entroncan con la cumbre de presidentes sudamericanos que convocó el presidente Cardoso en Brasilia en el año 2000. El concepto de “Sudamérica” en contraposición al tradicional de “Latinoamérica” se materializó con la creación, a iniciativa brasileña, de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la cumbre de Cuzco de 2004. “En esa Cumbre se establecen los tres componentes iniciales del proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo es la convergencia de la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio de Sudamérica. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante [la] IIRSA”<sup>250</sup>. Sin embargo, en cierta medida, el presidente venezolano Hugo Chávez cooptó la iniciativa brasileña y a raíz de la cumbre de Isla Margarita de 2007 pasó a llamarse Unión de Naciones Sudamericanas, la cual fue constituida en virtud del tratado de Brasilia de 2008 aunque no entró en vigor hasta principios de 2011 cuando el noveno estado miembro lo ratificó. Al igual que el ALBA, la UNASUR es difícilmente considerada como un proyecto de integración al uso dado que se organiza más como un órgano o foro de coordinación y cooperación política para

---

<sup>250</sup> SANAHUJA, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, nº33, 2011, pp. 124-125. O también: “el primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones” en SANAHUJA, José Antonio, “Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo nº 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007, p. 20.

resolver ciertas materias de *high politics* (en concreto, estabilidad geoestratégica<sup>251</sup>) e impulsar determinados ámbitos prioritarios (principalmente, energía e infraestructuras). Asimismo, y al igual que en los otros procesos regionales, ha seguido estando muy presente la alusión a lo identitario mirando al pasado, por ejemplo, por el hecho de que haya sido elegido como sede principal la ciudad de la Mitad del Mundo, muy cerca de Quito, y como sede del hipotético Parlamento Sudamericano, la ciudad de Cochabamba. Y también se muestra cómo un posible destino común está encima de la mesa. Así, “el caso de Unasur revela que doscientos años después de las independencias el binomio nacionalismo-integración, enraizado en la identidad, la conciencia colectiva y la cultura política latinoamericana, continua siendo uno de los ejes sobre los que pivota la política nacional, las relaciones exteriores y los proyectos de inserción internacional que los países de la región latinoamericana están desplegando para impulsar sus procesos de desarrollo, su proyección externa, y mejorar la gestión de los riesgos que supone el proceso de globalización”<sup>252</sup>. Esto es así, aunque sólo fuera en el plano discursivo y retórico, lo cual nos obligaría en todo caso a abordarlo en nuestros análisis, tal y como venimos haciendo en esta investigación.

Sin embargo, a pesar de todo lo dicho y suscribiendo las disparidades –y las tensiones– que presentan los distintos proyectos regionales, hay que entender el solapamiento de las membresías en diferentes procesos de integración regional no como una anomalía, sino como una característica de una particular integración, en este caso, de cuño latinoamericano. De hecho, la pluralidad de iniciativas integradoras tiene una doble lectura. Por un lado, más que divergente, este solapamiento puede ser entendido a la manera de círculos concéntricos. De este modo, habría una primera circunferencia o eje principal entre Buenos Aires-Brasilia de cariz geoestratégico y que salvaguarda la

---

<sup>251</sup> Este hecho quedó especialmente patente en la Cumbre de Santiago de Chile de 2008 en la que se abordó la crisis política en Bolivia y en la que el apoyo de los miembros de la UNASUR al gobierno de Evo Morales supuso un espaldarazo para rebajar la tensión interna.

<sup>252</sup> SANAHUJA, José Antonio. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, n°33, 2011, pp.147-148.

estabilidad regional<sup>253</sup>. Una segunda circunferencia abarcaría el Mercosur en la que se pone en común tanto el proyecto económico comercial como el sociopolítico de forma más incipiente. Y la tercera circunferencia sería toda la región sudamericana, representada bajo la UNASUR, que tendría una función principal de foro de concertación política, tanto para evitar posibles escaladas hostiles entre países como para servir de plataforma para pensar la inserción internacional de la región, por ejemplo, a través de la coordinación energética o de infraestructuras, tal y como evidencia el que la IIRSA, surgida en 2000, se haya reacomodado posteriormente en el seno de la UNASUR. Siguiendo con esta imagen, la muy reciente iniciativa continental que excluye a Estados Unidos y Canadá, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), podría ser visto como el cuarto círculo concéntrico, en el que se pudiera incluir a México, Centroamérica y el Caribe para poder hablar toda América Latina con una voz común para ciertos asuntos internacionales. Sin embargo, esta ampliación de actores lleva aparejada una menor profundización, quedando este foco reducido a recomendaciones o declaraciones sobre temas generales que gozan de gran consenso, como puedan ser políticas a favor del fortalecimiento de la democracia o pro-derechos humanos y otros asuntos de esta naturaleza.

Finalmente, y por otro lado, desde una visión con ciertos tintes pragmáticos, podemos intentar acercarnos a esta pluralidad de acrónimos como si de distintas materias y temáticas a abordar se tratara y, por tanto, cada proyecto de integración regional acometería una función. Esta lectura vería, por tanto, cada iniciativa como capaz de satisfacer un ámbito concreto y, en virtud de ello, serían todos válidos y cada uno funcional a sus objetivos específicos. Así, por ejemplo el ALBA sería visto como la tribuna político-ideológica desde la que Venezuela aspira a granjearse un cierto liderazgo, primero en el área caribeña y posteriormente en la sudamericana, independientemente de que su adhesión al Mercosur le permitiera el acceso al mercado brasileño y, por tanto, mejores condiciones comerciales para dos economías muy compatibles. Del mismo modo, podría argumentarse que el Mercosur sería el trampolín

---

<sup>253</sup> Extraído de la presentación de Alfredo Valladão en el Seminario sobre las negociaciones Mercosur-UE, organizado por el CEFIR el 29 de octubre de 2010 en Montevideo.



brasileño para actuar como *global player* como apunta Andrés Malamud<sup>254</sup>, pero que para lograrlo requiere al mismo tiempo de UNASUR para garantizar una región estable en lo geoestratégico y con un tejido de infraestructuras que le habiliten para colocar sus productos manufacturados en los mercados de la región. Como parece claro por el hilo argumental que venimos sosteniendo desde el principio de este trabajo, esta visión con un cariz realista-utilitarista nos parece insuficiente para acercarnos a la realidad de la integración y aprehender sus elementos más importantes, pero no cabe duda de su potencial explicativo para una dimensión de poder en lo concerniente a estas iniciativas regionales.

Completando lo apuntado arriba, este conglomerado de siglas también puede ser valorado como una debilidad en la medida en que la ampliación se genera en detrimento de la profundización, o lo que es lo mismo, cuando no se avanza más en un proyecto pudiera parecer que se decide hacer emerger uno nuevo en una suerte de continua huida hacia delante. Sin embargo, esta visión opacaría las sinergias que se pueden crear entre diferentes proyectos o como se potencian al actuar sobre distintos planos de la realidad regional. Por ello, este solapamiento no debe ser necesariamente entendido como una debilidad, sino como múltiples apuestas a la espera de ver cómo evoluciona cada una de ellas, intentando que se retroalimenten entre sí.

Así pues, dejando quizás al margen el ALBA que es claramente confrontativo y excluyente con otros mecanismos de integración, la coexistencia entre Mercosur y UNASUR principalmente, no tiene por qué ser visto como una debilidad, sino al contrario. Tal y como señala Félix Peña al analizar la coyuntura internacional actual en relación con UNASUR, Mercosur y también la ALADI, señala “circunstancias externas que plantean claras necesidades de acción concertada entre países de la región; instituciones regionales que existen y pueden ser utilizadas; personalidades políticas de

---

<sup>254</sup> MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

amplia experiencia a cargo de ellas; diagnósticos elaborados por instituciones de prestigio. Todo indica entonces que están reunidos los elementos necesarios para impulsar una concertación eficaz de los esfuerzos regionales”<sup>255</sup>. Con estas palabras se hace referencia al particular momento internacional de crisis en los países industrializados, pero de oportunidades en las economías emergentes como son las sudamericanas, al mismo tiempo que se ha apostado por dotarse de un modelo de desarrollo propio, sin importar modelos que provengan de otras latitudes, tal y como señalaba Carlos “Chacho” Álvarez, nuevo secretario general de la ALADI en su discurso inaugural<sup>256</sup>. Y, por último, otra razón para pensar que la apuesta es creciente y se pueden complementar estos procesos sería la designación de cargos con importante peso político y trayectorias dilatadas al frente de los diferentes mecanismos regionales. Así, podríamos enumerar a Samuel Pinheiro Guimarães, vicedirector y secretario de Planeamiento Estratégico durante los gobiernos de Lula y ahora Alto Representante del Mercosur; María Emma Mejía, exministra de exteriores colombiana que accede al cargo de secretaria general del Unasur tras un acuerdo entre Colombia y Venezuela, e impulsado por Brasil, para destrabar la sucesión tras la muerte de Néstor Kirchner; Carlos “Chacho” Álvarez, vicepresidente argentino y presidente del Comité de Representantes Permanente del Mercosur de 2005 a 2007, que asumió recientemente al frente de la ALADI.

Desde puntos de vista opuestos, encontramos opiniones escépticas respecto a la posible convivencia complementaria de estos mecanismos, dado que tienen bases divergentes y, en algunos casos, enfrentadas. Atendiendo a tres elementos centrales de cada mecanismo de integración regional –la relación con el hegemon internacional, el rol de líder o *paymaster* y el modelo económico de desarrollo– podemos constatar que o persiguen fines divergentes o que la convergencia que presentan entre sí es muy

---

<sup>255</sup> PEÑA, Félix. “ALADI, UNASUR y el Mercosur: ¿Ejes de la construcción institucional de una región que enfrenta sus desafíos?”, *Newsletter Félix Peña*, septiembre 2011; p.7.

<sup>256</sup> Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=0doGFRHrJ1A> (Último acceso el 13 de septiembre de 2011).

incipiente aún<sup>257</sup>. En todo caso, queda por ver cómo evoluciona cada uno de estas iniciativas en el futuro próximo ahondando en la profundización de lo ya existente o siguiendo con las ampliaciones a nuevas iniciativas como nos revela la más reciente de todas ellas: el Foro del Arco del Pacífico, que integra a México, Ecuador, Chile, Perú Colombia y los países centroamericanos, todos ellos bañados por el Océano Pacífico y unidos en este proyecto para coordinar y mejorar su comercio con el nuevo polo económico: Asia. Este último, más que un proyecto de integración regional desde los estados, es una iniciativa “desde abajo” (de las cámaras de comercio, empresarios y exportadores) para coordinar medidas políticas y económicas con el foco en el incremento de inversiones y exportaciones, esto es, una integración económica que ponga énfasis en los flujos comerciales y la recepción de inversión extranjera.

### **III. Nacionales**

Los contextos nacionales de los estados miembros del Mercosur en el escenario posterior a la crisis del 2001 son muy variados, pero caracterizados por esta búsqueda de estabilidad post-crisis. Intentaremos elaborar un mapa-sinopsis, dado que muchos aspectos ya se han comentado con anterioridad, que sirva como punto de partida para explicar el período de redefinición, aun a riesgo de resultar excesivamente simplificador. De hecho, y a pesar de ser conscientes de que los presidentes no son los únicos actores relevantes, nos centramos en este punto en un análisis de corte presidencialista, en la medida en que nuestra investigación pretende aprehender las ideas, percepciones e interpretaciones que pasan por las cabezas de estos tomadores de decisiones.

Empezando por Argentina, el relevo presidencial en este país no fue por los cauces inicialmente previstos. Tal y como ya adujimos más arriba, tras una sucesión de varios presidentes interinos en unos pocos días, asumió en enero de 2002 el peronista

---

<sup>257</sup> GARDINI, Gian Luca, “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional” en *Revista de Relaciones Internacionales GERI-UAM*, n.15, octubre 2010.

Eduardo Duhalde con el difícil compromiso de restablecer la institucionalidad política y salir del colapso económico para convocar nuevas elecciones presidenciales en poco más de un año. De este modo, tras atajar los problemas más urgentes y acercarse a las posiciones brasileñas, convocará unas elecciones que acabará ganando el también peronista Néstor Kirchner en mayo de 2003, tras la incomparecencia de Carlos Menem en la segunda vuelta para evitar lo que se presumía como una severa derrota.

En Brasil asistimos a finales de 2002 a la victoria en las elecciones presidenciales de Luiz Inacio “Lula” Da Silva, que abanderó un proyecto político de amplio calado sociopolítico, aunque salvaguardando los éxitos institucionales y macroeconómicos de los gobiernos de su antecesor Cardoso, cuyo delfín, José Serra, no fue capaz de capitalizar los éxitos de las administraciones de Fernando Henrique Cardoso. Lula, que había perdido en anteriores elecciones presidenciales con un discurso más radical propio de su trayectoria de sindicalista metalúrgico, adoptó un discurso de cambio moderado que sedujo al electorado frente al continuismo que ofrecía el candidato oficialista.

Por su parte, Paraguay venía ya de una profunda crisis política y económica; la primera, manifestada en los sucesivos intentos de golpe de estado, inestabilidad democrática y asesinatos de cariz político, y la segunda, aún de más larga data debido a su limitado potencial económico y a su condición de país mediterráneo sin salida directa al mar. En 2003, de la mano de la presidencia de Nicanor Duarte Frutos pareció abrirse un nuevo período de cierta estabilidad sociopolítica con un incremento de los indicadores económicos y con una cierta sintonía política con los vecinos.

Finalmente, en Uruguay, dada su estrecha interdependencia con el vecino del norte y con el del sur, el contagio de la crisis económica fue muy palpable en 2001 y 2002, aunque por el contrario, su tradición institucional no se vio tan castigada como en la otra orilla del Río de la Plata. En cualquier caso, el desánimo hacia el gobierno del

presidente Batlle abonó el camino para que las elecciones de 2004 fueran ganadas por una coalición de izquierdas –el Frente Amplio- encabezada por Tabaré Vázquez y nutrida de un grupo de colaboradores con una marcada visión pro-integración regional.

De este modo, a partir de 2003 presenciamos un nuevo escenario que no se había dado con anterioridad: en el plano interno, tanto Argentina como Brasil pasaron a estar presididos por dos defensores declarados –por convicción y por necesidad- de la cooperación política y de la integración regional. El presidente Lula manifestó en sucesivas declaraciones su prioridad de fortalecer políticamente el MERCOSUR y la relación con los vecinos sudamericanos por encima de otros vínculos en el contexto internacional. Esto se fundaba en sus convicciones personales pero también en su visión de que Brasil necesitaba de la región para erigirse en un actor relevante en el orden internacional. Por su parte, Duhalde apostó por mirar fijamente a Brasil como socio estratégico prioritario, en parte por voluntad política y en parte por el duro revés que había sufrido por parte de la administración Bush al negarle ayuda económica tras la crisis de 2001 haciendo de la Argentina el ‘conejillo de indias’ de su nueva política de mano dura en los supuestos de irresponsabilidad económica para con las instituciones financieras internacionales. Esto es, Brasil era la única opción por la proximidad e interconexión de sus economías y de sus sociedades (agudizado por el creciente turismo recíproco e intercambios culturales y académicos) al igual que porque, en última instancia, era el único “aliado” que se ofrecía a ayudarlo, más allá de la posterior compra de deuda argentina por parte de la Venezuela de Hugo Chávez, cuando los mercados financieros internacionales les cerraban las puertas por considerar a Argentina como un deudor no confiable.

La llegada al poder de Duhalde en Argentina –junto a un equipo que integraba a políticos favorables a una mayor sintonía con Brasil, como el ministro de economía Roberto Lavagna- y la posterior victoria electoral, en 2002, de Lula en Brasil supuso una visión compartida, o por lo menos similar, a la hora de abordar el fenómeno de la integración regional, que se agudizó si cabe con la posterior ascensión de Kirchner en

2003 a la Casa Rosada<sup>258</sup>. Para algunos autores<sup>259</sup>, se agudiza la mirada de índole regional, que se plasma en hechos como el Consenso de Buenos Aires de octubre de 2003, la Declaración Conjunta de Crecimiento con Equidad en marzo de 2004 o la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cuzco en diciembre de 2004; todas ellas, iniciativas y compromisos que redundan en una política exterior más cercana y en la búsqueda de intereses compartidos. Otra literatura, por contra, advierte del alejamiento del ALCA y del debilitamiento del vínculo con Estados Unidos, principalmente a causa de la excesiva preponderancia de la política doméstica sobre la internacional. En esta línea, habla Carlos Escudé de la Argentina como un “Estado parasitario” cuya gobernabilidad queda en entredicho y de cómo la mayor libertad de la que en ese momento gozan los estadistas sudamericanos puede conducir a aventuras perniciosas<sup>260</sup>. Una lectura similar en el diagnóstico de partida, pero radicalmente opuesta en las consecuencias derivadas de ello, sería la sostenida por el presidente Cardoso en virtud de la cual “el hecho de ser irrelevantes [para Estados Unidos] nos da espacio para hacer lo que queramos”<sup>261</sup> en contraposición con los años 90’s en los que el interés por el ALCA y el comercio hemisféricos le había reservado un lugar importante a los estados latinoamericanos. De este modo, habría que aprovechar la posibilidad que brinda el no estar en el centro de la agenda internacional para poder poner el foco en las sociedades sudamericanas, haciendo políticas más acordes con la región que con los Estados Unidos o con socios extrarregionales.

---

<sup>258</sup> “Mientras en los noventa la fuerza central de la transformación estuvo ligada a las tendencias económicas, desde 2001 las cuestiones políticas y de seguridad tomaron la delantera”. HIRST, Mónica, *Imperio, Estado e Instituciones: la política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Ed. Altamira, Argentina, 2004, p. 104.

<sup>259</sup> GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana/Vervuert, Madrid, 2008. Y también en entrevista del autor con Mariana Vázquez celebrada el 29 de noviembre de 2010 en Montevideo.

<sup>260</sup> “El margen de maniobra internacional es mucho mayor que en la década del ’90 [...] para los Lula y Kirchner de Iberoamérica es la oportunidad de ser “libres”, junto a los transgresores más antiguos como Chávez y Castro. Pueden jugar a la ruleta geopolítica con una autonomía que hace pocos años hubiera sido inimaginable”. ESCUDÉ, Carlos, “A Río revuelto: Autonomía periférica en un contexto de desorden global”, en *Agenda Internacional*, agosto 2004, p. 1.

<sup>261</sup> Periódico Clarín, Buenos Aires, 30 de junio de 2002.

Con posterioridad, el binomio Kirchner-Lula<sup>262</sup>, más allá de puntuales rivalidades personales por ostentar un cierto liderazgo regional, continuó manteniendo un discurso y una apuesta por la integración regional, que dejó traslucir la dirección del proceso y las visiones que eran percibidas como idóneas tanto por los tomadores de decisiones como por las sociedades que les eligieron. En este punto hay que mencionar que en parte gracias a la percepción de ciertos beneficios de la integración en la sociedad y, en parte gracias a la actividad de ciertas comunidades epistémicas o de grupos pro-integracionistas, las sociedades de los estados mercosureños pasan a ir valorando de manera más positiva la integración regional al mismo tiempo que son muy críticos con el Mercosur porque detectan sus debilidades y su margen de mejora. Curiosamente, a nivel de presidentes, esta inicial sintonía bilateral no fue trasladada en un primer momento al resto de miembros del Mercosur. Sin embargo, como veremos con más detalle más adelante, los socios menores fueron introduciendo sus propias agendas como el tratamiento de las asimetrías (vía FOCEM) o la dimensión ciudadana (a través del programa Somos Mercosur) y, de ese modo, el proyecto argentino-brasileño fue también incluyendo, y fue siendo respaldado, por los presidentes de Uruguay, Tabaré Vázquez, y de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos. Y lo que es más importante, este hecho no se limitó principalmente a las transacciones económico-comerciales intrabloque, como sucedía a mediados de los noventa. En esta ocasión, la voluntad política de los tomadores de decisiones, tanto de los presidentes como de los funcionarios del Mercosur, se fijaron, además de en lo económico, también en otras de las dimensiones de la integración regional, de índole más sociocultural o político-institucional como, por ejemplo, el intento de actuar en la escena internacional con una voz común que permitiera ejercer un rol de mayor relevancia. Este hecho quedó patente en la cumbre ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Cancún de septiembre de 2003 en la que Brasil se erigió en líder de Latinoamérica y de otros países en desarrollo al exigir la negociación, en este foro, de los subsidios agrícolas del Norte, rechazada por éstos, con la consiguiente vuelta de tuerca en el seno de la OMC.

---

<sup>262</sup> “Estas crisis, junto con la inconsistencia estructural del MERCOSUR, lo hace entrar en una fase de hibernación, que el *matrimonio* Lula-Kirchner procura sobrepasar, desde 2002, haciendo convergir, entre sí, el propósito de remediar las debilidades estructurales del MERCOSUR”. PATRICIO, Raquel, *As Relações em Eixo Franco-Alemãs e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras. Gênese dos Processos de Integração*, 2007, p. 439; mi traducción del original en portugués.

En esta ocasión, el liderazgo de Brasil como voz del “Sur” tuvo sus seguidores entre estos países. Al mismo tiempo, este hecho catapultó a Brasil como aspirante a ser un actor global, lo que se constituye en el punto de partida de su dualidad y sus tensiones internas entre convertirse en líder regional y/o en *global player*, tal y como desarrollaremos en un epígrafe específico de este capítulo 4.

Yendo un poco más lejos, podemos bucear en las propias declaraciones de los presidentes, que es relevante tanto porque nuestro enfoque les otorga una posición central como porque se erigen en los principales baluartes del propio proceso de integración. Pero, en este campo podemos apreciar importantes diferencias en las cosmovisiones y en su acercamiento al objeto de estudio que nos ocupa. De este modo, un expresidente como el brasileño Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) sostiene que los tres pilares de la integración sudamericana son el comercio, las infraestructuras físicas y la energía, aunque a posteriori manifestara que “el Mercosur siempre tuvo, y continuará teniendo una dimensión política que es parte esencial de su razón de ser. Está ligado a la democracia y al fortalecimiento del estado de derecho en los países miembros”<sup>263</sup>. Este enfoque de primacía de lo macroeconómico sobre lo político característico de los noventa choca frontalmente con la concepción de Lula da Silva y su equipo más cercano de política internacional (en concreto, su asesor presidencial para asuntos internacionales, Marco Aurelio Garcia, y el canciller Celso Amorim), para los que el Mercosur pasa a ser una prioridad estratégica de la política exterior brasileña, como queda de manifiesto tras la asunción de esta administración y su acercamiento a la debilitada Argentina hasta conformar una cooperación inédita entre ambos países, manifestada en las iniciativas regionales que hemos citado anteriormente. Dicho acercamiento queda patente en el propio discurso de investidura de Lula el 1 de enero de 2003, en el cual afirmó que “[l]a gran prioridad de la política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social. Para esto es esencial una acción decidida de revitalización del Mercosur, enflaquecido por las crisis de cada uno

---

<sup>263</sup> *O Brasil e o Mercosur*, citado por GONZALEZ GARABELLI, Carlos A., en *Proceso de integración-Mercosur. Solución de controversias*, Asunción, 2004, p. 111.



de sus miembros y por visiones muchas veces estrechas y egoístas del significado de la integración. El Mercosur, así como la integración de América del Sur en su conjunto, es sobre todo un proyecto político. Mas este proyecto reposa sobre cimientos económico-comerciales que necesitan ser urgentemente reparados y reforzados. Cuidaremos también de las dimensiones social, cultural y científico-tecnológica del proceso de integración”<sup>264</sup>.

Semejante panorama podemos trazar en el caso argentino, en el que los presidentes Menem (1989-1999) y De la Rúa (1999-2001) encarnarían la apuesta privatizadora y neoliberal con un énfasis economicista en su perspectiva mercosureña<sup>265</sup> y Duhalde (2002-2003) y Kirchner (2003-2007) representaron un giro, quizás más por necesidad que por voluntad, en el que el proyecto de integración regional política y la sintonía con Brasil se constituyeron en pilares fundamentales de la política exterior argentina, más allá de las lógicas fricciones y tensiones entre dos países vecinos; tensiones, por otro lado, lógicas y esperables dado que tradicionalmente ambos países habían pugnado por ostentar el liderazgo de la región sudamericana. El hecho de que señalemos cómo la necesidad de integración tiene tanto peso como la voluntad de integrarse en esta situación concreta, nos muestra una de las dimensiones típicas del debate agencia-estructura de las Relaciones Internacionales y cómo el tomador de decisiones, independientemente de que atesorara mucho capital político o mucho poder, se ve fuertemente constreñido por ciertas estructuras sociales difíciles de modificar. Trasladándolo a nuestro caso, las limitaciones estructurales de Argentina y las nacientes estructuras cooperativas entre Argentina y Brasil impulsan y determinan en cierta

---

<sup>264</sup> Discurso de investidura del presidente Lula da Silva el 1 de enero de 2003. Disponible en: [http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg\\_SP/Politicos/A\\_Lula\\_DiscPosse.htm](http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_SP/Politicos/A_Lula_DiscPosse.htm) (Último acceso el 15 de septiembre de 2011).

<sup>265</sup> “Con el gobierno de Menem, el proceso de integración empezó a responder a una estrategia distinta a la de su origen. En el proyecto de Alfonsín y Sarney la relación bilateral tenía un componente político fundamental [...] Con Menem y Collor se modifica, sustantivamente, la agenda política de esta asociación y se crea un espacio de convergencias de políticas macroeconómicas tendiente a implementar los términos del Tratado de Asunción”. CASTRO, Jorge, en CISNEROS, Andrés. *Política Exterior Argentina. 1989-1999. Historia de un éxito*, pp. 94-95.

medida el que los presidentes Eduardo Duhalde y, después, Néstor Kirchner, se acerquen a Brasil y fortalezcan esos vínculos de integración regional.

### **i. El particular caso de Brasil.**

Como ya anunciamos en el capítulo precedente, Brasil representa un caso particular. Por un lado, en los iniciales proyectos de unidad latinoamericana no se le incluía por no tratarse de una república y por su pasado colonial luso y no español. Sin embargo, por otro lado, su creciente relevancia económica, geopolítica, sociocultural e identitaria la han ido convirtiendo en una pieza imprescindible en cualquier engranaje regional. Dado que reúne estas dos características aparentemente antagónicas, abordamos en este subepígrafe el particular caso de Brasil en su dimensión interna y de política exterior.

Los principios clásicos de la política exterior brasileña se fijaron por el Barón de Rio Branco a principios del siglo XX y se podrían resumir en la apuesta por la resolución pacífica y arbitrada de los conflictos, el establecimiento de relaciones de buena vecindad con los demás estados de la región, la salvaguarda del territorio brasileño y el no intervencionismo en los asuntos internos de otros estados<sup>266</sup>. Así, las dos ideas centrales serían el universalismo y la autonomía<sup>267</sup>. Estos principios se consolidaron a lo largo del tiempo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (también conocido como Itamaraty), entendido como un ente diplomático con sus dinámicas propias con el objetivo de consagrar los fundamentos de su política exterior. De hecho, “el Ministerio de Asuntos Exteriores es una institución cerrada en la que todos los jefes departamentales tienen que ser diplomáticos de carrera”<sup>268</sup> y que se nutre de la academia diplomática brasileña, formada en el Instituto Rio Branco.

---

<sup>266</sup> Para más detalle, ver entre otros BRADFORD BURNS, E. “Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy”, *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 9, No. 2, Apr. 1967, pp. 195-212.

<sup>267</sup> VIGEVANI, Tulio; DE MAURO FAVARON, Gustavo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALVES CORREIA, Rodrigo. “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1), pp. 5-27, 2008.

<sup>268</sup> RODRIGUES, José Honório. “The Foundations of Brazil’s Foreign Policy”, *International Affairs*,

Sin embargo, podemos distinguir diversas corrientes o enfoques en el escenario más reciente de la política exterior brasileña<sup>269</sup>. De este modo, aparte de la herencia clásica del Barón de Rio Branco que constituye el núcleo tradicional en Itamaraty podemos distinguir diferentes corrientes en función de los elementos que priorizan y que se han ido perfilando –y gozando de más o menos influencia- dependiendo de los distintos momentos históricos y de los presidentes que han llegado al poder. Con matices, se puede dividir este núcleo dominante entre una versión más liberal e internacionalista y otra más nacional-desarrollista. La primera se destacaría por una mayor proyección económica en la esfera global y, centrándonos en las últimas décadas, fue especialmente característica durante los mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Por su parte, la línea más nacional-desarrollista pondría el énfasis en fortalecer la industria nacional y tendría algunos sesgos de cariz más proteccionista. Esta segunda tuvo un peso específico en las presidencias de Lula, balanceada y matizada con la particular visión de política internacional emanada del propio Partido de los Trabajadores (PT), al que pertenecía el presidente, y personificada en el asesor presidencial para asuntos internacionales, Marco Aurelio Garcia. Este subgrupo que accedió a Itamaraty con la llegada al poder de Lula da Silva, logró marcar las líneas maestras de la política exterior brasileña en los últimos años al introducir una especial preponderancia por el ámbito regional y por consolidar y fortalecer los vínculos con los vecinos<sup>270</sup>. Así, mientras los liberal-internacionalistas y los nacional-desarrollistas podían concebir la región como trampolín o como medio para un fin superior (como, por ejemplo, el reconocimiento como *global player* en el ámbito internacional), el enfoque petista (del PT) que se introduce de la mano de la asunción presidencial de Lula acarrea que la visión regional gane un importante peso específico. Esta corriente

---

Vol. 38, No. 3 (Jul, 1962), p.337.

<sup>269</sup> Ver, entre otros, GOMES SARAIVA, Miriam. “Brazilian foreign policy towards South America during Lula Administration: caught between South America and Mercosur”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition), pp. 151-168, 2010.

<sup>270</sup> Sin por ello descuidar una amplísima agenda internacional con otros socios del Sur, tal y como ejemplifican mecanismos como el Foro IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) o las crecientes relaciones entre Brasil y algunos países africanos a lo largo de este período.

prioriza la sintonía con los demás estados de la región sudamericana, dando una especial relevancia a la integración regional y a la dimensión identitaria de la misma por encima de las posibilidades que pudiera ofrecer la categoría de *global player*. Este enfoque conecta con la teoría neoestructuralista que ya planteamos en el capítulo 2 de este trabajo y se vincula con los gobiernos de Lula da Silva a través de uno de sus colaboradores<sup>271</sup> y teóricos de esta corriente: Samuel Pinheiro Guimarães. Esta corriente, que asume las tesis del centro-periferia y que aspira a fortalecerse por vía de la integración como mecanismo defensivo frente al riesgo de marginalización por la creciente globalización económica, tiene una especial importancia para la redefinición del Mercosur que hemos apuntado más arriba y para la apuesta brasileña por la integración regional con posterioridad a la crisis del Mercosur de 1999-2002, aunque no por ello desplazó a la línea nacional-desarrollista que tenía una importante base en Itamaraty y cuyo sesgo se dejó también notar.

Podemos, por tanto, afirmar que estas tensiones o pugnas entre distintos enfoques no son nuevas. “La política exterior brasileña ha oscilado, tradicionalmente, entre una posición ‘nacionalista’ y una postura más ‘internacionalista’, prevaleciendo esta última durante las presidencias de Cardoso. [Por otra parte] Itamaraty constituye un cuerpo de elite en el seno de la administración federal brasileña. A menudo, los ministros provienen de sus propias filas, como ejemplifica la designación de Celso Amorim como ministro de asuntos exteriores de Lula”<sup>272</sup>. En cualquier caso, y más allá de estas pugnas internas<sup>273</sup>, pareciera que la tradicional política de Itamaraty, de corte

---

<sup>271</sup> Fue secretario general de relaciones exteriores de la cancillería brasileña entre 2003 y 2009; ministro jefe de la secretaría de asuntos estratégicos entre 2009 y 2010; y desde 2011 ostenta el cargo de alto representante del Mercosur.

<sup>272</sup> KLOM, Andy. “Mercosur and Brazil: a European perspective”, *International Affairs*, Vol 79. No. 2 (Mar. 2003), p. 365; mi traducción del original en inglés.

<sup>273</sup> A título de ejemplo de esta tensión entre los distintos enfoques de política exterior, baste señalar el caso de Honduras en 2009 y la posterior decisión brasileña de acoger en su embajada al presidente depuesto Manuel Zelaya. Esta tesitura ante la que se encontró la diplomacia brasileña, explicitó las divergencias entre el tradicional no intervencionismo en asuntos internos de otros estados, emanado de la línea más tradicional de Itamaraty, y la implicación de Marco Aurelio Garcia y la línea del Partido de los Trabajadores para que Brasil tomara cartas en el asunto pronunciándose a favor de la restitución del presidente depuesto.

más nacionalista y de proyección global, ha continuado teniendo un rol central durante los gobiernos de Lula en contraposición con las líneas de política exterior marcadas por el propio Partido de los Trabajadores que aupó a Lula a la presidencia, con un cariz más regional y un mayor compromiso con la integración regional con sus vecinos sudamericanos.

#### **b) La “redefinición” del Mercosur.**

Procedemos ahora a abordar el fenómeno de la redefinición del Mercosur a partir de 2003 desglosándolo en tres subepígrafes, pasando de la inicial sintonía argentino-brasileña, a la novedosa incorporación de una agenda marcadamente social, para acabar desembocando en la reforma institucional y la dimensión más política de la integración regional. Al mismo tiempo, y de forma transversal, intentaremos mostrar como la integración es permeada por nuestros tres hilos conductores que ya hemos mencionado: la lógica identitaria entendida como una sociedad de estados, los distintos grados de *regionness* conforme a la escala de Bjorn Hettne, y la construcción del ‘otro’ como amigo.

#### **I. Nuevos compromisos: El Consenso de Buenos Aires y el Programa de Trabajo Brasil 2004-2006.**

Como se dejaba entrever en lo dicho anteriormente, la pérdida de relevancia de temas centrales de la integración regional durante la crisis regional de 1999-2002, abrió la ventana de oportunidad para que nuevos asuntos entraran en la agenda o para que adquirieran un impulso renovado. Con posterioridad a las asunciones presidenciales de Lula y Kirchner en Brasil y Argentina respectivamente, se procede a un paulatino acercamiento en la mirada regional de ambas administraciones sustentada en una cierta sintonía de los proyectos políticos y en el común interés de establecer una agenda conjunta que impulse la recuperación post-crisis y que permita una inserción internacional en la economía global. De las reuniones bilaterales emanó en octubre de 2003 el Consenso de Buenos Aires, que enuncia una nueva agenda de prioridades entre

las que se incluyen aspectos políticos (ej. acercar la democracia a la ciudadanía y revertir el déficit democrático del Mercosur), económicos (ej. fomento de un desarrollo igualitario) y sociales (ej. énfasis en la educación). Al mismo tiempo, en este documento los presidentes de ambos países ratifican “nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países”<sup>274</sup>. Y, en esa misma dirección, también afirman que “entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, [los presidentes] destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”<sup>275</sup>. En estos fragmentos se recoge, por un lado, la idea de ampliar la agenda del Mercosur y configurar una verdadera redefinición del Mercosur. Y, por otro lado, se remarca la lógica identitaria que une a sus miembros y que les hace compartir valores y tradiciones, esto es, que les construye como pertenecientes a una misma sociedad de estados, que se ven como socios para un futuro compartido y no como rivales ni enemigos.

Esta propuesta, con tintes mediáticos y publicitarios para escenificar el nuevo entendimiento argentino-brasileño, se traslada y expande en cierta medida al ámbito regional. Así, la Decisión 26/03 del Consejo Mercado Común (CMC) del Mercosur, de

---

<sup>274</sup> Artículo 15 del Consenso de Buenos Aires, firmado en octubre de 2003 por los presidentes Néstor Kirchner y Lula da Silva. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html> (Último acceso el 10 de octubre de 2011).

<sup>275</sup> Artículo 16, *Ibidem*.

diciembre de 2003, recoge un nuevo mapa de ruta bajo el título del “Programa de Trabajo 2004/2006”, “que intenta plasmar, en una propuesta de acciones concretas, el objetivo de avanzar hacia un tipo de integración cualitativamente diferente a la agenda de los 90’s, centrada en la dimensión comercial del proceso”<sup>276</sup>. A tal fin, este documento mercosureño aborda cuatro ámbitos distintos. En un primer capítulo se centra en el Mercosur económico-comercial, reconociendo que más allá de la redefinición o no de la agenda, el sustento y motor de un proyecto de integración regional es la integración económica. En esta dirección, se apuntaba a aspectos aduaneros y a la complementación económica a través de la introducción de los programas de integración productiva. El hecho de que en la actualidad (finales de 2011) aún sigan estos asuntos inconclusos encima de la mesa, tanto a la espera del desarrollo e implementación del Código Aduanero aprobado en la cumbre de presidentes del Mercosur de San Juan de junio de 2010 como por vía de las reuniones del Grupo de Integración Productiva, ponen de manifiesto que no se avanzó todo lo esperable en este capítulo económico considerado prioritario.

El segundo bloque del Programa de Trabajo 2004/2006 introdujo de forma relevante los aspectos del Mercosur social, que explicitaremos en el siguiente subepígrafe. Por su parte, la tercera temática giró en torno al Mercosur institucional, tal y como nos centraremos también más abajo. En ambos casos, se produjeron avances novedosos y la introducción de temas previamente inexistentes o poco abordados con anterioridad, que es lo que dotan de sentido a esta denominación de “redefinición” sociopolítica de la integración.

Finalmente, la cuarta parte del Programa de Trabajo 2004/2006 apunta principalmente a la integración física y energética, que se desarrolla de forma paralela al Mercosur a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional

---

<sup>276</sup> VAZQUEZ, Mariana; GENEYRO, Rubén. “La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual”, *Amersur*, Buenos Aires, abril 2006, p.4-15. Disponible en <http://www.amersur.org.ar/Integ/VazquezGeneyro.htm> (Último acceso el 13 de junio de 2011).

Sudamericana (IIRSA), que empezó a funcionar en 2000 a raíz de la cumbre de presidentes de Sudamérica que convocó el presidente Cardoso en Brasilia, y que está principalmente impulsado por Brasil y su potente sector empresarial encabezado por la FIESP<sup>277</sup> en aras a incrementar el comercio intrarregional mediante la construcción y mejora de las infraestructuras de transporte existentes en el espacio sudamericano.

De este modo, en este primer momento posterior a la crisis regional constatamos, de un lado, la aproximación bilateral entre los gobiernos de Buenos Aires y de Brasilia y, por otro lado, cómo se refleja en lo proyectado para el ámbito regional. De hecho, e independientemente de que valoremos en qué medida el Programa de Trabajo 2004/2006 ha sido más o menos implementado por los gobiernos nacionales y en qué medida se ha concretado en políticas públicas, lo destacable aquí será que el capítulo económico-comercial no es en ese momento el “detonante” o “motor” único del Mercosur, sino que serán el Mercosur social y el Mercosur político-institucional los principales dinamizadores de la agenda y los que reintroducen el interés por actuar conjuntamente en clave regional, a pesar de todas las carencias que se les atribuyan y que examinaremos más adelante.

## **II. Agenda socio-cultural: de las Cumbres Sociales al Instituto Social del Mercosur.**

Tal y como reza en su propio sitio web, “el Mercosur Social, instituido en el año 2001, se instauró con la firma de la Decisión N° 61/00 por parte de los Jefes de Estado de los miembros de pleno derecho del Bloque durante la XIX Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC)”<sup>278</sup>. El embrión de la decisión de crear el Mercosur Social lo

---

<sup>277</sup> La FIESP es la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo. Su capacidad para influir en la política económica brasileña ha sido muy notable al reunir, por un lado, un importante poder material derivado de su capacidad para aglutinar al potente empresariado paulista y, por otro lado, al funcionar como una suerte de *think tank* generando insumos académicos y recomendaciones políticas a través de sus técnicos y publicaciones. Para más información, ver su página web <http://www.fiesp.com.br/> (Último acceso el 10 de octubre de 2011).

<sup>278</sup> Página web del Mercosur social: <http://www.mercosur-social.org/> (Último acceso el 10 de octubre de



podemos rastrear en la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social del año 2000, en virtud de la cual los países miembros y los asociados reconocían que se debía profundizar en la dimensión social de la integración y que la erradicación de la pobreza y la exclusión social debía ser una prioridad.

Paulatinamente, esta iniciativa adquiere mayor peso específico y “[c]omienza el tránsito hacia una nueva definición de lo social y hacia un nuevo espacio de esta dimensión en el proceso de integración, que tendrá una centralidad mayor fundamentalmente a partir de 2004”<sup>279</sup>. A partir de este punto, se decide al año siguiente la constitución de la Secretaría Social Permanente con la idea de institucionalizar el proceso y darle continuidad, más allá de las labores dirigidas desde los ministerios de desarrollo social de los diferentes estados miembros. Posteriormente y según va ganando espacio en la agenda regional, se piensa en el Instituto Social del Mercosur como la institución señera y referente en el sector. Este organismo es creado en 2007 en virtud de la decisión 03/07 del CMC, con los siguientes objetivos: ayudar a consolidar la dimensión social como eje fundamental en el desarrollo del Mercosur, fomentar la superación de asimetrías, colaborar para la elaboración de políticas sociales regionales y promover mecanismos de cooperación horizontal, entre otras funciones.

Las altas expectativas creadas y las atribuciones múltiples que se le otorgan al Instituto, muy pronto generarán frustraciones por el incumplimiento de la confianza depositada y por la lentitud en la implementación de estos acuerdos regionales. De hecho, el Instituto Social del Mercosur fue inaugurado en julio de 2009, pero sus avances y el impacto de su actuación ha sido mínimo en sus dos primeros años. De ahí, que tengamos que hacer dos observaciones al respecto. En primer lugar, destacar la relevancia de su mera creación, que simboliza dónde se pone el foco en la agenda

---

2011).

<sup>279</sup> PERROTTA, Daniela; VAZQUEZ, Mariana. “El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación”, *Documento de trabajo 10 CEFIR*, Montevideo, 2010, p.18; la cursiva es de las autoras.

regional del Mercosur, aunque al mismo tiempo haya que valorar como muy escasa la implementación y grado de desarrollo de los cometidos que se le habían atribuido sobre el papel. Esto no le resta importancia, pero pone el énfasis en que se ha apostado más fuerte (al menos hasta el momento actual) por impulsar su creación por la imagen que ello acarrea, que en dotarle de competencias y recursos posteriormente para que su desempeño sea más satisfactorio. En cualquier caso, se le ha dotado de cierto simbolismo y se ha localizado su sede en Asunción con el ánimo de satisfacer a uno de los socios menores. Y, en segundo lugar, tenemos que recordar que la escasa perspectiva temporal que tenemos no nos permite saber si esta institución cobrará mayor relevancia en el futuro o mantendrá un rol residual o se quedará en una suerte de estado de latencia. Esta precisión sobre la inmediatez de los fenómenos que abordamos será extrapolable a los demás cambios que apuntamos a continuación y que están hoy en día, a finales de 2011, sujetos a la inmediatez de las decisiones presentes.

Otro fenómeno característico del Mercosur social que se implementa en esas fechas es la instauración de las cumbres sociales. Tras la presidencia pro-tempore uruguayo del segundo semestre de 2005 que desarrolló el programa Somos Mercosur con miras a acercar el proceso regional a la ciudadanía, la presidencia pro-tempore argentina en 2006 aboga por continuar con esta aproximación a la sociedad y conciben las cumbres sociales como eventos paralelos a las cumbres de presidentes, en las que los agentes sociales de la región puedan discutir y producir insumos que se trasladen a las reuniones del Consejo Mercado Común (CMC) y del Grupo Mercado Común (GMC). De este modo, en Córdoba en julio de 2006 se inició el I Encuentro por un Mercosur productivo y social y en la siguiente presidencia pro-tempore de Brasil se llevó a cabo la I Cumbre Social del Mercosur (en Brasilia en diciembre de 2006), hecho que se repetiría de forma paralela a las sucesivas cumbres presidenciales del Mercosur. La trascendencia de haber institucionalizado el acceso de la sociedad civil a los foros de discusión paralelos a las cumbres de presidentes es un hito de gran magnitud, a pesar de que esto no implica que hayan tenido acceso a la toma de decisiones. De hecho, desde los propios agentes sociales se ha ido generando una frustración al entender que las expectativas de poder generar impacto y cambiar ciertas realidades de la región no se

han visto satisfechas y que, paulatinamente, las cumbres sociales “han ido cayendo en la rutina” y convirtiéndose en un vehículo para aplacar y apaciguar posibles reivindicaciones sociales que pudieran aflorar en la región<sup>280</sup>.

Sin embargo, hay que señalar que las Cumbres Sociales del Mercosur se han configurado como un actor relevante con voz, representando precisamente a los que tradicionalmente no han tenido voz en este tipo de procesos de construcción regional y ostentando una legitimidad democrática al aspirar a hablar en nombre de colectivos numerosos. La multiplicidad de plataformas y movimientos que han ido aglutinando las cumbres sociales es, al mismo tiempo, muestra de su fuerza y de su riesgo de difuminación. En este sentido, se suele apuntar que deben ser vistas como un instrumento dinámico de propuestas y de creación de agendas plurales para las cumbres de presidentes más que como un fin en sí mismo, un gran evento que reúna al mayor número de organizaciones de la sociedad civil para emitir una serie de declaraciones, aunque no siempre lleguen a los verdaderos tomadores de decisiones. Frente a esta disyuntiva podemos afirmar que las cumbres sociales del Mercosur transitan en un camino intermedio, creando un nuevo espacio de debate y de reivindicaciones de nuevas agendas a través de su constitución como un actor más de la institucionalidad del Mercosur, pero al mismo tiempo la concentración de esfuerzos para los eventos puntuales de las cumbres sociales que anteceden a las de presidentes acaban generando una cierta desilusión a muchos de sus integrantes por la constatación de la gran brecha que hay entre las declaraciones y lo que realmente se va implementando paulatinamente, esto es, por la constatación de que la influencia de estos actores, que representan a amplios sectores de la sociedad mercosureña, tienen una moderada capacidad de presionar en el proceso de integración regional, que sigue comandado por la visiones discutidas y consensuadas a nivel de presidentes.

---

<sup>280</sup> Extraído de entrevistas con actores sociales participantes en diversas cumbres sociales del Mercosur, realizadas en Montevideo en noviembre y diciembre de 2010.

Finalmente, dentro de la dimensión social, no podemos obviar el sector de la educación, que tiene un rol importante a la hora de moldear lo sociocultural. Así, es interesante señalar que hay un incipiente Mercosur Educativo que se remonta a los inicios del Mercosur, cuando en 1991 se firmó un protocolo de intenciones a nivel de ministerios de educación. De hecho, ya en 1992 en Las Leñas, Argentina, se creó el Plan Trienal del sector Educación en el Mercosur y se fueron sucediendo protocolos como el de Integración Educativa de 1994, que preveía el reconocimiento de títulos y de estudios. A lo largo de su desarrollo, el Mercosur Educativo ha tenido por objeto el acercar el conocimiento del proyecto regional y de los respectivos vecinos ('del otro') en cada uno de los países miembros y asociados, incluyendo propuestas tan sugerentes como la enseñanza mutua del portugués y del español como primeras lenguas foráneas respectivamente y, al mismo tiempo, proceder a la homologación de títulos para facilitar la movilidad en la región, tanto para seguir estudiando en otro país del Mercosur como para ejercer, en cualquiera de estos países, una actividad profesional para la que un título homologado fuera requerido.

En virtud de lo que hemos referido en este subepígrafe, podemos afirmar que “[e]l análisis de la trayectoria de la dimensión social del Mercosur a partir del año 2000 y particularmente del año 2004, muestra un carácter acumulativo”<sup>281</sup>. Sin embargo, tanto el Instituto Social del Mercosur como las Cumbres Sociales del Mercosur son iniciativas con una corta trayectoria histórica y con un escaso desarrollo institucional y grado de implementación hasta el momento. Estos hechos nos adelantan las precauciones para valorar su desempeño, toda vez que la perspectiva temporal nos limita a la hora de reconocer la trascendencia de ambos mecanismos en el proyecto regional. En todo caso, hay que ser conscientes de que las críticas por su poca relevancia han estado presentes, aunque dichas voces obvian que la mera emergencia de estos dos mecanismos, tanto del Instituto Social como de las Cumbres Sociales, es sintomático de la irrupción de una nueva agenda regional más amplia, que incluye esta dimensión sociocultural, tal y como estamos apuntando. Así, a pesar de las limitaciones

---

<sup>281</sup> PERROTTA, Daniela; VAZQUEZ, Mariana. “El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación”, *Documento de trabajo 10 CEFIR*, Montevideo, 2010, p.29.

señaladas, el Mercosur social se constituye como otro eslabón más que suma en la dirección de pensar que hay una redefinición de la agenda sociopolítica, toda vez que se consiguen introducir temas específicos en la agenda regional y, en última instancia, se crean nuevas instituciones y mecanismos que ayuden a remar en esa dirección. Lo relevante sería la constatación de que esta temática es introducida en la agenda regional del Mercosur porque los tomadores de decisiones interiorizan que la dimensión social es suficientemente importante como para que deba ser sumada al entramado regional.

### **III. Reforma Institucional: de la Secretaría al Parlamento del Mercosur y el FOCEM.**

Desde sus orígenes, el proyecto de integración regional optó por avanzar con una escasa institucionalización, huyendo del modelo de burocracia a la europea<sup>282</sup>. Tras la firma del Tratado de Asunción en 1991, el Protocolo de Ouro Preto de 1994, tal y como ya contamos en el capítulo 3, dotó de un cierto entramado institucional al Mercosur. Se crearon tres órganos con capacidad decisoria (el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur), dos con aspiración de ser representativos (la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social) y un órgano de mero apoyo operativo, la Secretaría Administrativa del Mercosur. Además de algunos trabajos sobre la idoneidad de reformar o completar la institucionalidad del Mercosur<sup>283</sup>, cuando se acercaba el décimo aniversario de aquel protocolo, se puso encima de la mesa la necesidad de proceder a cambios sustanciales. En esta línea, la Decisión del Consejo Mercado Común 26/03 transformó la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica, esto es, pasó de realizar tareas estrictamente de archivo y publicación para pasar a realizar informes técnicos y ponerse al servicio del

---

<sup>282</sup> Así lo atestigua, por ejemplo, Dante Caputo, canciller argentino bajo la presidencia de Alfonsín, al señalar como una de los elementos claves de aquella iniciativa el hecho de evitar la excesiva institucionalización, en entrevista con el autor el 15 de abril de 2011 en Madrid.

<sup>283</sup> Para un análisis crítico de la reforma institucional, ver CAETANO, Gerardo (coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional), Montevideo, 2009.

resto de órganos mercosureños. Este hecho facilitó una agilización de ciertos procesos y una mayor actividad burocrática en la sede del Mercosur en Montevideo.

Estas modificaciones también se reflejaron en el deseo de los tomadores de decisiones de que el Mercosur se expresara con una sola voz en el escenario internacional y que tuviera una cara que lo representara. Para ello, acordaron la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur a través de la Decisión CMC 11/03. Sin embargo, en honor a la verdad hay que matizar ambos hechos. Por un lado, aunque la Secretaría aumentó su nivel de competencias, seguía sin ostentar iniciativa propia y quedaba supeditada a lo que le encargaban. A esto hay que añadir que no se incrementaron sustancialmente ni los recursos con los que contaba ni su personal, así es que su capacidad de asesoría técnica estuvo en todo caso limitada. Y, por otro lado, más allá de las aparentes virtudes de contar con un presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur que se pudiera erigir en portavoz de la región en foros internacionales o que cohesionara posiciones comunes de los países miembros en política exterior, la realidad dictó que la designación de su titular estuviera condicionada por hechos de política doméstica. De este modo, el expresidente argentino Eduardo Duhalde fue el primero en ocupar ese cargo, en lo que se pudo interpretar como una maniobra del entonces presidente Néstor Kirchner de alejar de la política argentina al que fuera su antecesor, pero que en aquellos momentos le era hostil. La posterior asunción del exvicepresidente argentino Carlos “Chacho” Álvarez como presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur en 2005 implicaba que un “convencido pro-integracionista” representara al bloque en lo que podía interpretarse como un paso más en esa línea de redefinición sociopolítica en la que los propios tomadores de decisiones eran pro-activos a la hora de impulsar el proyecto. Sin embargo, viéndonos obligados a matizar una vez más, podemos constatar cómo el impacto real de los intentos de Carlos “Chacho” Álvarez por introducir ciertos temas en la agenda regional chocó reiteradamente con las burocracias nacionales y su peso y capacidad de influencia pueden ser valorados como bastante escasos<sup>284</sup>. De este

---

<sup>284</sup> Declaraciones extraídas de entrevistas del autor con funcionarios del Mercosur que vivieron esos

modo, se crearon las condiciones de posibilidad para una mayor redefinición sociopolítica del Mercosur, pero al mismo tiempo se limitaban las potencialidades de las decisiones adoptadas.

Por otro lado, el que se convirtió en punto de inflexión de la renovada importancia por la profundización institucional del Mercosur fue la decisión de convertir la Comisión Parlamentaria Conjunta en un verdadero Parlamento Regional. Así, en virtud de la Decisión CMC 23/05 se dio pie para la creación de un Parlamento del Mercosur, que se constituyó por primera vez el 14 de diciembre de 2006 en Brasilia. Posteriormente –a partir del 7 de mayo de 2007- empezó a sesionar en su sede en Montevideo, que en una primera fase preveía que estuviera integrado por 18 representantes (siendo elegidos nueve del congreso y nueve del senado) de cada uno de los estados miembros. Aunque el Parlamento no tiene atribuidas competencias en relación a la toma de decisiones, su relevancia podría ser creciente si actúa como caja de resonancia y foro político de los debates que afectan al ciudadano del Mercosur. A tal fin se estimuló que se agrupara en torno a perfiles ideológicos (ej. bloque progresista) y no por adscripción nacional, pero a día de hoy sigue siendo determinante la procedencia nacional, tanto en su disposición física por bloques nacionales<sup>285</sup> en la sede montevideana del Parlamento, como en sus actuaciones y toma de decisiones. Este hecho, quizás se vea mitigado cuando se pase a la siguiente fase en virtud de la cual los representantes serían elegidos de forma directa por los ciudadanos del Mercosur y se guiarían por una proporcionalidad atenuada a la hora de establecer el número de parlamentarios por cada estado miembro<sup>286</sup>. En este punto, hay que ser conscientes que la perspectiva temporal que nos ofrece nuestro objeto de estudio es casi nula, máxime

---

momentos posteriores a 2005 en cargos de responsabilidad, realizadas en noviembre de 2010 en Montevideo.

<sup>285</sup> Tal y como pude comprobar *in situ* asistiendo a una sesión del Parlamento del Mercosur en noviembre de 2010.

<sup>286</sup> Para más sobre este punto, ver el Acuerdo Político de 18 de octubre de 2010 celebrado en Montevideo: [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4594/1/secretaria/cancilleres\\_del\\_mercosur\\_aprueban\\_el\\_acuerdo\\_politico\\_del\\_parlasur.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4594/1/secretaria/cancilleres_del_mercosur_aprueban_el_acuerdo_politico_del_parlasur.html) (último acceso: 28 agosto 2011)

cuando los plazos para implementar estas fases rara vez se han cumplido<sup>287</sup> y están sujetas a distintas coyunturas políticas que llegan hasta el momento actual y, por tanto, no nos permiten abordarlas con más precisión en este trabajo.

Finalmente, podemos pasar a examinar, a continuación, lo que hemos considerado como otro caso sintomático de esta necesidad de explicar la integración regional desde lo ideacional: el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Su origen se remonta a las reivindicaciones de los dos socios menores por obtener algún tipo de contraprestación, dado que los mayores beneficios del proyecto de integración regional, entendida en su vertiente económica como un mercado ampliado, serían para las dos economías más grandes de la región, que ven ampliados los potenciales consumidores para los productos fabricados por su industria nacional. Así, la regionalización de la sintonía argentino-brasileña posterior a la crisis 1999-2002 se manifestó, entre otras vías, por ser más receptivos y atender algunas de las demandas y necesidades específicas de Uruguay y Paraguay. De esta manera, en 2004 se creó el FOCEM por la Decisión CMC 45/04. El FOCEM nació con un escaso monto de 100 millones de dólares estadounidenses para financiar proyectos que tuvieron como objetivo la reducción de las asimetrías entre distintas áreas de la región Mercosur, con el foco puesto en fortalecer la cohesión social y la convergencia estructural dentro de la propia región.

Uno de los elementos más destacables del FOCEM es su concepción como una suerte de fórmula redistributiva al dividirse sus aportaciones y sus beneficiarios de forma inversa. Así Brasil aporta el 70% y recibe el 10%, Argentina da el 27% y recibe el 10%, mientras que Uruguay da un 2% y obtiene un 32%, al igual que Paraguay, que aporta un 1%, recibiendo un 48% del desembolso total del fondo. Este hecho es

---

<sup>287</sup> Prueba de ello, es que el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur preveía que a partir de 2011 los parlamentarios regionales debían ya ser elegidos por sufragio directo y sólo Paraguay realizó esas elecciones en 2008, mientras que en los otros estados miembros, a día de hoy (finales de 2011), ni siquiera se han realizado los cambios legislativos o adaptaciones necesarias para celebrar ese tipo de comicios.



especialmente llamativo si se tiene en cuenta que Brasil, principal donante, ostenta importantes bolsas de pobreza en su propio país y es difícilmente explicable que done dinero para ser utilizado en, por ejemplo, Uruguay que es un país más rico que Brasil, si lo medimos en términos per cápita. Sin embargo, esto debe ser matizado diciendo que no sólo el monto desembolsado es limitado, sino que en los primeros años de funcionamiento ni siquiera fue adjudicado el total del dinero, debido a fallos técnicos y burocráticos en las adjudicaciones y desembolsos. Así, aunque recientemente se han aumentado las cantidades presupuestadas y la implementación de los proyectos sigue incrementándose, sigue siendo un mecanismo modesto, tanto en su cantidad (como ya se ha dicho) como en su calidad, dado que no es evidente que los proyectos financiados vayan a estimular realmente un fortalecimiento de la integración regional por la vía de una mayor integración productiva o por la reducción de asimetrías mediante la cohesión social. Sin embargo, y dicho lo cual, no cabe duda de la relevancia puntual de este fondo de convergencia tanto en su dimensión simbólica, al introducir una lógica redistributiva inexistente hasta entonces en el Mercosur, como por la dimensión material de algunos de los proyectos implementados. A título de ejemplo sobre este último punto podríamos mencionar la creación de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) en Foz de Iguazú, con el objetivo de formar a los universitarios en los aspectos relativos a la integración regional y con el objetivo paralelo de fomentar las virtudes del Mercosur para las sociedades regionales.

### **c) Límites a la redefinición.**

A raíz de lo aducido más arriba podríamos sacar una deducción equivocada de que a partir del 2003 se abre un período idílico en el Mercosur en el que no sólo se recuperan paulatinamente los indicadores económicos, sino que otros ámbitos de índole sociopolítica se adhieren exitosamente al proyecto integrador. Esta lectura excesivamente utópica no se corresponde con la realidad del desempeño del Mercosur en esta fase. De hecho, podemos afirmar que se abre una fase diferente, con un escenario propenso a la integración de ciertas áreas, pero al mismo tiempo imbuido de tantas dudas e incertidumbres sobre su devenir como en cualquier otro momento

pasado. De ahí que en este epígrafe pretendamos remarcar ciertas limitaciones que se ponen de manifiesto en estos momentos de redefinición sociopolítica que estamos abarcando, principalmente las dudas suscitadas por el país llamado a ser el líder y *paymaster* de la integración, Brasil; pero también las incertidumbres respecto al grado de implementación y de voluntad política para transponer en medidas concretas las decisiones adoptadas por los presidentes en las cumbres del Mercosur. Pasamos, en primer lugar, a abordar esta segunda cuestión y, posteriormente, nos referiremos a la doble apuesta de Brasil respecto a la región.

A lo largo de toda la investigación, hemos puntualizado numerosas veces que no siempre se ha implementado todo lo dispuesto en los tratados o en las declaraciones presidenciales. Algunos autores, como veremos en el capítulo 5, han hablado de la existencia de una importante brecha entre la realidad y el discurso, entre lo hecho y lo prometido. Nosotros hemos preferido hablar de distintos grados de desarrollo de las políticas regionales o de diferentes grados de implementación de las medidas emanadas de los órganos regionales. Esto no pretende ocultar las disfunciones en el entramado institucional del Mercosur ni eludir las críticas que se le hacen al proyecto regional por incompleto o por ser más lento de lo que se pacta en sus propios cronogramas; sino que, siendo consciente de estos hechos y sumándolos a nuestro mapa de factores de la integración que hemos presentado en los capítulos 3 y 4, también nos parece fundamental señalar que los discursos de la integración crean parcialmente la realidad de la integración. Esto sería así, incluso, aunque sólo concediéramos que estos discursos sirven para legitimar ciertas vías por las que discurre la integración regional y qué agendas gozan de mayor predicamento en las sociedades de los distintos estados miembros. De hecho, esto no implica que los discursos no sean integración. Al contrario, los discursos prointegracionistas, aunque se hagan con la intención de obtener réditos electorales, son sintomáticos de cómo la retórica integracionista suscita un imaginario común en amplios espectros de las sociedades de los países mercosureños.

Así pues, el discurso “crea” integración en la medida en la que refuerza la apuesta por algo que se considera deseable como objetivo a alcanzar. Dicho lo cual, como académicos intentamos deslindar analíticamente la diferente relevancia e impacto de unas decisiones u otras. En esta línea, no cabe duda de que es habitual y reincidente el caso de cumbres de presidentes del Mercosur en la que se acuerdan importantes medidas a nivel regional que no son llevadas a la práctica en los plazos fijados. Esto, en cualquier caso, no quiere decir que simplemente se hubiera retrasado su cumplimiento y que la falta de perspectiva temporal no nos habilitara para verlo en esos términos. Hay varios argumentos que explican esta situación. En primer lugar, el funcionamiento del Mercosur es principalmente interpresidencialista y está escasamente institucionalizado regionalmente por lo que, tras los acuerdos entre los presidentes, es necesario que la burocracia regional (el Grupo Mercado Común principalmente) desarrolle los aspectos más técnicos y concretos y que, posteriormente, cada país lo internalice en su ordenamiento jurídico interno. De este modo, una decisión sustentada en las particulares ideas y valores de los presidentes y sus equipos de colaboradores puede encontrar obstáculos burocrático-administrativos a lo largo de ese proceso jurídico-legal, tanto en el nivel regional por la llamada tecnoburocracia del Mercosur, como en el doméstico; y en este último, ese obstáculo podría ser en un plano más técnico-jurídico o en uno más político, por ejemplo, al negarse el congreso de uno de los estados miembros a ratificar una norma aprobada en el contexto del Mercosur, algo muy plausible si el presidente de turno no tiene mayoría en el congreso.

En esta línea, un importante límite que se impone es el de la primacía de la agenda nacional sobre la regional. Aunque la agenda regional es, en última instancia, parte de la agenda nacional porque son los propios políticos nacionales los que la desarrollan, no cabe duda de que en determinados casos se instrumentalizan asuntos regionales estimulando sentimientos nacionalistas de los electorados domésticos. Así, siendo posible que los presidentes alcancen ambiciosos acuerdos en una cumbre regional, si el desarrollo de esos acuerdos suscita animadversión o una fuerte oposición a nivel doméstico, es muy probable que se abandone el impulso inicial o que se utilice como “arma arrojadiza” de la oposición desprestigiando con ello los hipotéticos avances

regionales. Aquí hay que recordar que la idoneidad del Mercosur por parte de los tomadores de decisiones y de las propias sociedades se percibe como una manera de sumar y mejorar (la seguridad, el crecimiento económico, el desarrollo, la sintonía regional, etc.), pero no para restar. El propio contexto latinoamericano de nacionalismos fuertes y de una importante impronta de la construcción nacional motiva el que no se esté dispuesto a pagar un precio demasiado alto por la región, sino que se apuesta por ello cuando se percibe netamente como beneficioso. Así, incluso más allá de la importancia de la cosmovisión de los presidentes (que propugnamos en este trabajo), hay que señalar que su fiscalización y *accountability* se realiza en su comunidad política doméstica y es ante ésta ante la que adoptan las decisiones y por la que los tomadores de decisiones se ven constreñidos, en última instancia, a la hora de optar entre unas medidas y otras.

Así, dicho lo cual, tenemos que precisar que existe esa brecha entre los temas que están en la agenda y los recursos y voluntad política empleada para implementar dichos temas, pero al mismo tiempo, tenemos que remarcar que lo que se introduce en la agenda y se discute en las cumbres presidenciales, incluso aunque sólo fuera por intereses electorales ‘cortoplacistas’, acaba marcando la dirección de hacia dónde camina la integración y, por tanto, construye integración independientemente del mayor o menor grado en que, posteriormente, sea implementado. De hecho, en muchos casos hemos asistido al incumplimiento de los plazos de implementación respecto a lo que se acordó en cumbres presidenciales, pero aunque haya sido con retraso, el hecho relevante es que se han acabado por llevar a la práctica. Un ejemplo claro es el que ya hemos mencionado del Parlamento del Mercosur que, a pesar de no haber respetado los plazos previstos para su constitución, ni para la elección directa de sus miembros, lo importante en este punto es que sí avanza en esa dirección, a pesar de hacerlo más lentamente de lo acordado.

## **I. La doble apuesta de Brasil: *global player* y/o líder regional.**

Como ya hemos anticipado, una de las incertidumbres que surgen con respecto al grado de compromiso con el Mercosur es la ambivalencia brasileña para fluctuar entre un supuesto liderazgo regional, nunca explicitado ni reconocido, y su ambición de ser considerado un *global player*. Al hablar de esta fluctuación no nos estamos refiriendo a un juego de suma cero en el que la apuesta por una estrategia regional vaya en detrimento de sus aspiraciones globales ni a la inversa. Por el contrario, se hace mención a una priorización de una u otra línea de política exterior sin que en ningún caso se abandone la otra. Sin embargo, dado que el hecho de priorizar o no la agenda regional es relevante para nuestra investigación, abordaremos en los siguientes párrafos esta dicotomía para intentar lanzar algunas ideas que nos sirvan para entender mejor esta disyuntiva brasileña.

Más allá de la explícita apuesta de Brasil por la región en la actualidad, el antiguo imperio luso rodeado de repúblicas hispanas siempre consideró que tenía una especial significación internacional o, por lo menos, unas características excepcionales en la región<sup>288</sup> y, por extensión, en el ámbito global. Más recientemente, durante la dictadura militar (en concreto desde finales de los años sesenta), el crecimiento económico brasileño unido a la sintonía con Estados Unidos fortaleció la idea de Brasil como potencia regional<sup>289</sup>, como un estado llamado a tener un rol creciente en el ámbito regional y global. Algunos han definido a las potencias emergentes como “potencias intermedias en ascenso”<sup>290</sup>, y estas potencias medias a su vez podrían ser definidas como “una categoría especial de estados que carecen de la capacidad de las grandes potencias para moldear el sistema, pero sin embargo, sus dimensiones, recursos y papel

---

<sup>288</sup> “Pode o Brasil considerar-se um país isolado, não só no seio de América, mas no seio do mundo”, Manifiesto Republicano de 1870, citado en VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), 2005, p.187.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p.199.

<sup>290</sup> SAHNI, Varun. “Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers”, presentado en la Conferencia “Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA”, Universidad de San Andrés, Argentina, 30 de mayo de 2006, p. 2.

internacional desechan la posibilidad de que sean ignorados por esas grandes potencias”<sup>291</sup>. Así pues, se definirían más por su no irrelevancia, que por su potencia en sentido estricto. Por su parte, otros autores se centran en matizar la diferencia entre una “gran potencia regional” y una “potencia media global”. El matiz “residiría en el liderazgo, esto es, una potencia regional es una potencia media que ostenta apoyo dentro de la región y reconocimiento fuera de ella”<sup>292</sup>.

En cualquier caso, y aun siendo relevante el debate conceptual sobre estas categorías, lo que nos ocupa en este punto es desentrañar las lógicas brasileñas a la hora de relacionarse con la región y con el mundo. De este modo, ponemos el acento en la apuesta de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso por la inserción brasileña en la escena internacional, que quedó patente con la ampliación de la esfera de relaciones internacionales de Brasil, incluyendo la cooperación Sur-Sur. La posición internacional de Brasil se vio reforzada y se había explicitado en la región de la mano de la creación de las cumbres de presidentes de América del Sur<sup>293</sup>. Este hecho perseguía dos objetivos: en primer lugar, consolidar la apuesta regional entendiendo que el desarrollo brasileño sólo tenía cabida en un entorno de vecinos que compartieran visiones similares, es decir, estabilidad democrática y crecimiento económico; y, en segundo lugar, rediseñar el mapa de la región, “expulsando” a México –potencial rival latinoamericano– al área de influencia estadounidense y reconfigurando una América del Sur bajo el liderazgo (no declarado ni explicitado) de un único país de grandes dimensiones como es Brasil. Este hecho, en última instancia, comprometía los designios de Brasil con el del resto de estados de la región sudamericana o, con otras palabras ya invocadas en este trabajo, Brasil pasaba a formar parte de una sociedad sudamericana de

---

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 2; mi traducción del original en inglés.

<sup>292</sup> NOLTE, Detlef. “How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics” presentado en *ECPR Joint Session of Workshops*, Helsinki, mayo 2007, p. 15; citado por MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 3.

<sup>293</sup> Como ya se ha comentado, la primera cumbre de presidentes de América del Sur, auspiciada por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso tuvo lugar en Brasilia, en septiembre de 2000.

estados, y ya no una sociedad latinoamericana de estados. De hecho, la diplomacia brasileña hablará desde entonces sólo en términos de Sudamérica, y ya no más de Latinoamérica.

Estas políticas de enfoque global y cariz multilateral no son sólo continuadas por el gobierno de Lula<sup>294</sup> sino que son reforzadas con el establecimiento, en 2003, de iniciativas como el Foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)<sup>295</sup> y el énfasis en la cooperación Sur-Sur. Asimismo, a partir de 2003 y de la mano de las negociaciones en el marco de las reuniones de ministros de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, Brasil ejerce un rol creciente que se manifiesta en su solicitud de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas junto a India, Alemania y Japón (como integrantes del G-4) y que, años más tarde, tendrá también su correlato en su papel protagónico en las cumbres de los “estados más poderosos” tanto del G-8 plus reconvertido en G-20, como en cumbres de relevancia internacional como la de diciembre de 2009 en Copenhague sobre el cambio climático. De hecho, su peso internacional queda patente en hechos como el reconocimiento mundial que ostenta como potencia emergente en el marco de los BRICS. La otra cara de la moneda de esta diplomacia expansiva y su presencia en todas las mesas de diálogo será cuando Brasil junto con Turquía negoció con Irán un acuerdo sobre combustible nuclear en mayo de 2010 con la reprobación de los Estados Unidos e Israel. Independientemente de que los objetivos alcanzados no siempre fueran los inicialmente deseados, lo relevante es la determinación brasileña de actuar como un *global player*.

---

<sup>294</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Políticas de Integração Regional no Governo Lula”, *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n.11*, 2005, p.16-7.

<sup>295</sup> Para más sobre el IBSA, ver JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, “Brasil, India y Sudáfrica. ¿Potencias para un nuevo orden?”, en *Política Exterior*, n.121, enero-febrero 2008, pp. 165-178; y GIACCAGLIA, Clarissa, “India, Brasil and South Africa (IBSA) and the Challenges of the International System: Revisionist Middle Powers? The Case of the Biofuels”, paper presentado en ISA, Rio de Janeiro, julio 2009.

En lo concerniente a la propia región sudamericana, un importante punto de inflexión es la propuesta regional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), lanzada por Brasil en la III Cumbre Sudamericana de Cuzco, de diciembre de 2004. La CSN parece pretender abarcar más –tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo– que las expresiones de integración regional ya existente en Sudamérica, ya sea el Mercosur o la Comunidad Andina. En ese sentido, según José Antonio Sanahuja, se apoya en tres pilares: “el primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones”<sup>296</sup>. Lo dicho hace pensar que la aspiración, al menos de partida, pareciera ser eminentemente política y apoyarse en un componente como es el sentimiento de comunidad, que implique valores, lealtades, normas e identidades comunes. O en otras palabras, la dimensión ideacional de construcción de una unidad y una percepción del ‘otro’ como amigo parece evidente, al igual que la lógica identitaria que abarcaría esa “comunidad sudamericana de naciones” como si de una “sociedad sudamericana de estados” se tratara, retomando con ello algunos de nuestros hilos conductores. En la misma dirección ahonda el texto de la Declaración de Ayacucho de 2004, donde las referencias a la identidad latinoamericana y a sus raíces comunes son constantes, y en la que se aspira a sentar las bases de un futuro también compartido. Posteriormente esta iniciativa inicialmente brasileña se reformuló como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en la cumbre de abril de 2007 en la isla Margarita, Venezuela, aquí ya bajo la tutela de Chávez<sup>297</sup>. Este nuevo mecanismo de integración ha explicitado la pugna por el liderazgo en la región sudamericana donde la política exterior del presidente venezolano Chávez, sustentado en los ingentes ingresos por la exportación de petróleo,

---

<sup>296</sup> SANAHUJA, José Antonio, “Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo n° 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007, p. 20.

<sup>297</sup> Para más información sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones y la posterior Unasur, ver entre otros TURIENZO CARRACEDO, Raquel. *Procesos de Integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Universidad CEU San Pablo, Madrid, febrero 2007.



ha pretendido contrarrestar cualquier conato o pretensión hegemónica brasileña –por otra parte, siempre oportunamente negado desde Brasilia-.

Sin embargo, más allá de la prudencia de Lula y de su talante conciliador, los vecinos regionales de Brasil le han disputado en los últimos años su pretendido liderazgo y se han presentado distintos roces y rivalidades con la práctica totalidad de todos ellos, como nos recuerda Andrés Malamud<sup>298</sup>. En lo que se refiere a México, como ya se señaló con anterioridad, la intención del presidente Fernando Henrique Cardoso al fijar las cumbres de presidentes de Sudamérica fue rediseñar el ámbito de influencia de la política regional brasileña, excluyendo a México. Es sintomático, por contra, el interés argentino en que México esté presente como observador y participe de los mecanismos de integración regional sudamericanos con la intención de balancear las posibles aspiraciones hegemónicas por parte de Brasil. En esta misma dirección apunta el interés argentino por la definitiva adhesión plena de Venezuela en el Mercosur. De hecho, la rivalidad entre Brasil y Argentina ha estado siempre más o menos presente a lo largo de la historia desde sus independencias hasta los años 80's<sup>299</sup>, aunque como hemos visto, esto se ha modificado paulatinamente pasando a ir percibiéndose como amigos y no ya como enemigos. Sin embargo, como en toda relación hay una parte de conflicto, han seguido siendo controvertidos algunos puntos centrales de sus políticas exteriores como el referido al de la postulación brasileña para un asiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque al mismo tiempo, Brasil ha percibido la necesidad de alcanzar consensos con el vecino del sur y principal cuestionador del liderazgo y superioridad brasileña.

---

<sup>298</sup> MALAMUD, Andrés. "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status", in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 126-148, 2009.

<sup>299</sup> Para un análisis sobre las relaciones entre Argentina y Brasil, ver entre otros a GARDINI, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

Por su parte, las relaciones entre Brasil y Venezuela son peculiares, ya que oscilan entre la rivalidad por el liderazgo regional y los intentos del presidente Lula por limar las asperezas que puedan causar ciertas declaraciones del presidente Chávez. En cualquier caso, la posición de Venezuela, tanto a través de la creación del ALBA<sup>300</sup> como con su ingreso al Mercosur – cuya plena adhesión sigue a día de hoy pendiente del voto favorable del Senado paraguayo para ser plenamente formal- y su impulso a Unasur, genera un desafío para la política exterior brasileña. Los beneficios para Brasil de incluir en su dinámica regional a un socio muy potente energéticamente, se ven contrarrestados con los costes de padecer las limitaciones que ciertas actuaciones de Chávez generan para el colectivo regional<sup>301</sup>.

En lo concerniente a los socios menores del Mercosur, el descontento uruguayo con el proceso de integración regional y su crítica por las asimetrías políticas existentes al interior de la región quedaron evidenciados con su tentativa de acercamiento a la idea de establecer un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos durante la presidencia de Tabaré Vázquez, finalmente desechado. Además, desde Uruguay se ha cuestionado el pretendido liderazgo brasileño al no actuar para dirimir el conflicto fronterizo entre uruguayos y argentinos por el establecimiento de una planta de celulosa en la orilla oriental del río Uruguay. Asimismo, los desafíos al liderazgo brasileño también han venido por parte de Paraguay que exigió a Brasil una renegociación para fijar un precio mayor por la energía sobrante de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Después de mucho tiempo acatando los términos del acuerdo inicialmente suscrito, el gobierno paraguayo consideró legítimo poder vender a Brasil más cara la energía que no

---

<sup>300</sup> Como ya se comentó al inicio de este capítulo 4, la Alternativa Bolivariana para América (posteriormente redenominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) surgió en 2004 a instancias del presidente venezolano Hugo Chávez para contraponerlo al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y como una tribuna ideológica para criticar el capitalismo y las políticas estadounidenses al mismo tiempo que para estimular relaciones comerciales bajo patrones de “comercio justo”. Este grado de confrontación y polarización ideológica en el hemisferio occidental ha creado situaciones “incómodas” a presidentes como Lula que aspiraban a posiciones más conciliadoras y eclécticas en la arena internacional.

<sup>301</sup> Un ejemplo de ello es la problemática del acuerdo Mercosur-Israel, motivada principalmente por la sintonía entre el presidente Chávez y el presidente iraní Ahmadineyad y sus constantes críticas al estado de Israel.

utiliza, en base al nuevo rol protagónico brasileño y a la creciente demanda energética que requiere su pujante economía.

Otro vecino de Brasil como es Bolivia colocó, en 2006, en una encrucijada al gobierno de Lula al poner encima de la mesa su profundo desacuerdo con las condiciones acordadas en su día respecto de los contratos energéticos, afectando seriamente a la brasileña Petrobras y condicionando las exportaciones de gas a Brasil. La capacidad de consenso y de negociación de Lula permitió capear la crisis bilateral huyendo de las presiones en la política doméstica brasileña donde algunas voces exigían a Lula explicitar el poderío de Brasil pasando del *soft power* a una suerte de *hard power*, esto es, hacer gala del “poder material brasileño” para zanjar así las amenazas bolivianas por una vía más “intimidatoria”<sup>302</sup>.

Por último, el único país sudamericano (además de Chile) con el que Brasil no tiene frontera, Ecuador, también puso a Brasil en una situación comprometida en 2008. Ya con Rafael Correa en la presidencia, Ecuador se negó a pagar una deuda contraída con el Banco Nacional de Desarrollo Brasileño (BNDES) aduciendo irregularidades en una obra llevada a cabo por Odebrecht. En este punto, lo que resulta significativo para nuestra argumentación es que el hecho de que el conflicto ascendiera hasta las más altas instancias políticas constituye un ejemplo más del desafío al liderazgo regional de Brasil y las crecientes suspicacias y celos que genera la política regional brasileña en el resto de Sudamérica<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Para más sobre las críticas y presiones a Lula y al canciller Celso Amorim desde el propio Brasil, ver entre muchos otros artículos periodísticos: <http://www.lanacion.com.ar/803741-fuertes-criticas-a-lula-en-brasil> (último acceso el 2 de junio de 2011) o [http://www.soberania.org/Articulos/articulo\\_2154.htm](http://www.soberania.org/Articulos/articulo_2154.htm) (último acceso el 2 de junio de 2011). Además de esto, se ha podido constatar a través de las declaraciones de Marco Aurelio García que hizo *off the record* con un analista mercosureño que compartió evento con el Asesor Presidencial de Brasil para Asuntos Internacionales el día en que se produjo la noticia (extraído de una entrevista del propio autor con dicho analista en Montevideo en diciembre de 2010).

<sup>303</sup> Curiosamente dada su mayor distancia ideológica aparente, los gobiernos de Perú y Colombia han sido mucho menos confrontativos con las políticas e intereses brasileños, tal y como nos recuerda

A raíz de lo planteado en este epígrafe, podemos concluir que la posición internacional de Brasil en los últimos años es objeto de numerosos debates, al mismo tiempo que de elucubraciones sobre su devenir en los años venideros. La ratificación internacional de Brasil como potencia emergente actual y presente –y no ya del “eterno país del futuro”<sup>304</sup>– le sitúa ante el dilema de tener que balancear su apuesta por el desarrollo regional y el proceso de integración regional con su política exterior de índole global. Aunque las prioridades por una u otra vertiente han estado siempre presentes en distintos grupos de poder y de toma de decisiones, parece que en el equilibrio que pretendieron establecer los anteriores presidentes Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, la balanza a día de hoy estaría ligeramente más inclinada hacia lo global que hacia lo regional, y pareciera que la tendencia se mantiene en la misma dirección desde la asunción de la nueva presidenta Dilma Rousseff. Recalcamos una vez más que esto no es un juego de suma cero y, por tanto, no implica que la pretensión global anule su proyecto regional, pero sí desvía de alguna manera parte de su atención y sus recursos desde el plano regional a sus aspiraciones como potencia emergente con un rol global. Otro matiz que debemos introducir en este punto es la escasísima perspectiva histórica que tenemos y que no nos permite dilucidar lo que son hechos de cariz más coyuntural y cuáles serán líneas de más largo recorrido.

Así, hemos asistido al paso desde la necesidad de consolidación democrática regional y de éxitos regionales en la integración, que demostraran el buen desempeño internacional de la región, a una apuesta cada vez más abierta por intentar actuar a nivel internacional con la “marca Brasil” antes que con la “marca Mercosur”. Todo esto, en ningún caso, supone para Brasil una renuncia a la integración regional, pero sí

---

MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Fundação Konrad Adenauer Brasília, 126-148, 2009, p. 13.

<sup>304</sup> Es típica la afirmación que reza que “Brasil es el país del futuro...y siempre lo será”. Ver ZWEIG, Stefan, “Brazil, Land of the Future”, *The Viking Press*, New York, 1941.

probablemente una reestructuración de las prioridades de la política exterior brasileña en las que las políticas globales adquieran una mayor relevancia.

En definitiva, en palabras de Andrés Malamud, parece que “la actitud de Brasil hacia el exterior ha pasado, cada vez más, de estar orientada a la región a estar orientada globalmente debido a los simultáneos apuros creados por sus revoltosos vecinos y por el trato preferencial conferido por los poderes mundiales y las instituciones globales”<sup>305</sup>. En una línea similar y, tal y como unas autoras apuntan<sup>306</sup>, pareciera que Brasil pretende dar una imagen amplificadora de sus capacidades en el contexto internacional para ser visto y reconocido como *global player*, al mismo tiempo que pretende “empequeñecerse” y evitar mostrarse como un hegemón regional para evitar las suspicacias y recelos de sus vecinos. Pero, más allá de estas valoraciones, la conclusión irrefutable es que la amplia diplomacia brasileña encuadrada en torno a Itamaraty y los crecientes intereses brasileños en el mundo hacen que Brasil “juegue en todas las ligas” y que, independientemente de puntuales preferencias por uno u otro ámbito dependiendo de quién ostente la presidencia, no renuncia a estar presente en todos los foros y a ser interlocutor de todos los actores.

#### **d) Conclusiones del capítulo**

En este capítulo, tras abordar el contexto internacional, regional y nacional de los estados miembros del Mercosur desde 2003, se ha planteado con detalle el devenir de la redefinición sociopolítica del proceso de integración regional, sin eludir por ello los límites e incertidumbres que ha generado dicho proceso. Al mismo tiempo que hemos desglosado tres aspectos –los nuevos compromisos políticos, la agenda sociocultural y

---

<sup>305</sup> MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 126-148, 2009, p. 2; mi traducción del original.

<sup>306</sup> LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa. “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?”, *Revista Problemas de Desarrollo*, 163 (41), oct-dic 2010, pp. 53-73.

la reforma institucional-, hemos planteado las carencias referidas al grado de implementación de las medidas regionales consensuadas en las cumbres presidenciales y las dudas sobre el rol de Brasil, que mantiene una doble apuesta por el liderazgo regional y por sus aspiraciones como *global player*.

Hemos podido constatar que realmente se ha producido un proceso de redefinición sociopolítica del Mercosur, al introducirse en la agenda de la integración ámbitos que antes habían tenido un peso residual o simplemente inexistente. Así, tras la sintonía bilateral emanada del Consenso de Buenos Aires y extendida al plano regional, se produjeron varios intentos por acercar el proceso a los ciudadanos y a la sociedad civil en general, tanto a través de programas específicos como Somos Mercosur como por medio de las Cumbres Sociales que permitieron balancear la agenda regional que sólo fijaban las cumbres de presidentes hasta 2006. En el plano político-institucional se llevaron a cabo modificaciones y reformas de distinto calado, desde una Secretaría técnica con mayores capacidades hasta la implementación de un Parlamento Regional que, aunque carezca de competencias decisorias, está previsto que sea elegido por sufragio directo y se configure en una caja de resonancia de los asuntos regionales y, tal vez, esté capacitado para determinar en cierta manera la agenda regional. Así pues, esta redefinición posterior a la crisis regional de 1999-2002 se nos presenta como un hecho constatable e inequívoco en base a los diversos argumentos que hemos mostrado a lo largo de este capítulo.

En segundo lugar, este capítulo también nos ha servido de antesala del siguiente capítulo de aplicación de la teoría a nuestro caso de estudio. Esto se debe a que hemos podido concluir que algunos elementos del Mercosur no alcanzamos a explicarlos si sólo ponemos el foco en lógicas geoestratégicas y económicas, como tradicionalmente se ha hecho. Así, cuando hemos abordado mecanismos concretos como el Parlamento del Mercosur y el FOCEM, se ha parecido evidenciar la idoneidad de introducir enfoques complementarios que sí aborden lo ideacional a la hora de explicarlo. Este punto lo abordaremos ahora en el próximo capítulo 5.

Por último, hemos apuntado limitaciones e incertidumbres del actual proceso de integración regional con una doble intención: por un lado, presentar una imagen más amplia y abarcadora del Mercosur con sus fortalezas y debilidades y, por otro lado, para balancear y corregir lo que podría ser entendido erróneamente, esto es, el peso que se da a los avances en el período de redefinición del Mercosur no implica que se esté pecando de idealista ni de una visión excesivamente ingenua. Así, se valoran los desarrollos y avances del Mercosur al mismo tiempo que se dimensionan sus carencias, en un intento de ser rigurosos y precisos y no caer ni en juicios normativos ni en valoraciones personales sobre su desempeño.

### **PARTE III. LA TEORÍA Y EL CASO DE ESTUDIO**



## **CAPÍTULO 5. EXPLICACIÓN TEÓRICA COMPLEMENTARIA DEL PERÍODO 2003-2006 EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR**

En este capítulo, acometemos una de las tareas más significativas de este trabajo de investigación, la aplicación del marco teórico y metodológico de los dos primeros capítulos sobre el mapa de factores empíricos de nuestro caso de estudio presentado en los dos capítulos que preceden a éste. La forma en la que vamos a proceder en este capítulo requiere de una aclaración previa. En el primer epígrafe (a), nos pondremos nosotros mismos las gafas que utilizarían los principales enfoques teóricos que mencionamos en el capítulo 2 para ver cómo explicarían los diferentes períodos en que hemos dividido el discurrir del Mercosur. Sin embargo, al llegar al período posterior a 2003 (epígrafe b), que es objeto de una atención especial por nuestra parte, vamos a bucear específicamente en autores relevantes y examinar lo que argumentan para detectar posibles lagunas explicativas. De este modo, a continuación (epígrafe c) retomamos nuestros hilos conductores para hablar por nosotros mismos, tratando de abordar el período 2003 a la luz de nuestro enfoque complementario. Finalmente, un último epígrafe de conclusiones (d) nos permitirá rescatar algunas ideas centrales de este capítulo y nos permitirá encaminarnos hacia las conclusiones finales de esta tesis doctoral que presentaremos en el capítulo último que sigue a éste.

### **a) Explicaciones teóricas de los períodos previos del Mercosur.**

Tras haber realizado un relato de los hechos históricos desde un enfoque coherente con lo planteado y propuesto en esta investigación, al mismo tiempo que salpicado por argumentos a favor y críticas a ciertos autores y académicos, pasamos en este epígrafe a realizar el ejercicio teórico-analítico de desentrañar distintos momentos significativos de la historia reciente del Mercosur, aplicándole directamente y de forma más concreta diversas teorías de integración regional. De esta manera, se pretenden examinar ciertos momentos o hitos del proceso mercosureño, analizándolos a la luz de diferentes enfoques teóricos con la intención de mostrar el potencial explicativo de las diferentes

teorías de integración regional y, en última instancia, poner de manifiesto ciertas lagunas, ciertos aspectos que pareciera que no abordan y que nos motivarían a buscar enfoques complementarios.

### **I. Período 1983-1990: la recuperación democrática.**

Hay controversia a la hora de fijar el arranque y las motivaciones del proceso de integración regional en el Cono Sur. Aunque se produce un indudable acercamiento entre los distintos regímenes militares en 1979 a raíz del Acuerdo Tripartito Brasil-Paraguay-Argentina, que zanja el conflicto emanado por las represas hidroeléctricas de Corpus-Itaipú, no podemos hablar de verdadera voluntad política de integrar hasta las recuperaciones democráticas de los años 80's. Siguiendo la clasificación de las diversas olas de regionalismo, tal y como las tipifican Edward Mansfield y Helen Milner<sup>307</sup>, para el caso sudamericano estaríamos haciendo referencia a la última ola, que se desarrolla en los años 80's y 90's. De este modo, el acercamiento previo entre los dos grandes países del sur del continente americano, Brasil y Argentina, se habría dado en el marco de sistemas políticos autoritarios con el ánimo de reducir la beligerancia entre ellos en un contexto realista y geoestratégico característico de la Guerra Fría. Sin embargo, la narrativa dominante, apunta al restablecimiento de la democracia en Argentina (1983) y Brasil (1985) como el detonante de un clima de buena vecindad simbolizada en la cumbre de Foz do Iguaçu en la que los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron los primeros documentos tendentes a la integración económica y a la desaparición de la hipótesis de conflicto regional, especialmente en materia de control nuclear. En todo caso, los acuerdos de cooperación entre Brasil y Argentina en 1985-86 se ven inmersos

---

<sup>307</sup> Señalan una primera ola en la segunda mitad del siglo XIX y de cariz eminentemente europeo, cuyo máximo exponente sería el Zollverein. La segunda ola se conectaría con las medidas proteccionistas posteriores a la Primera Guerra Mundial como fue el sistema de preferencias de la Commonwealth. Tras la Segunda Guerra Mundial se desencadena una tercera ola de ámbito mundial, ya que a la Comunidad Europea, principal referencia, hay que añadir un auge del regionalismo en países en desarrollo, entre ellos la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Por último, una última ola, quizás la más fuerte, se ha desarrollado desde los años 80's y especialmente en los 90's, con el salto cualitativo –de índole supranacional– de la Unión Europea y la constitución del TLCAN y Mercosur entre otros acuerdos regionales. Desarrollado en MANSFIELD, Edward y MILNER, Helen. “The New Wave of Regionalism”, en *International Organization*, verano 1999, pp. 589-627.

en dos procesos distintos, pero convergentes. Por un lado, ambos países acometen la tarea de consolidación democrática hacia dentro tras el fin de sus regímenes militares. Por otro lado, se procede a construir relaciones de buena vecindad hacia fuera, poniendo las bases para desterrar por fin la posibilidad de resolver sus diferencias de manera violenta. En esta tarea, la cooperación técnica en el campo nuclear se presenta como un caso central de construcción de confianza recíproca.

Desde el neofuncionalismo, este momento histórico se explicaría por el desencadenamiento de la cooperación en el ámbito de la *low politics* con el ánimo de alcanzar la *high politics*, o dicho en otras palabras, que la movilidad y confianza de técnicos y, en este caso, científicos nucleares genere un efecto de *spill over* que haga necesaria, y deseable, una mayor cooperación en otros ámbitos que acaben configurando una nueva perspectiva en lo que a la seguridad y geoestrategia entre ambos vecinos se refiere. La explicación neofuncionalista es muy interesante para este caso porque nos visibiliza de forma lúcida la dimensión dinámica del proceso y la pluralidad de actores implicados en el mismo. Pero, por otra parte, no nos remarca la dimensión personalista y presidencialista del proceso, que depende en este momento de la acción y decisión directa de los presidentes Alfonsín y Sarney y de las cancillerías del Palacio San Martín y de Itamaraty. Para esta sintonía entre las cosmovisiones de ambos presidentes, deberíamos intentar acercarnos a su interpretación personal y percatarnos de que sus particulares ideas sobre cómo conciben la región (esto es, como un espacio de paz y un punto de partida para el desarrollo de sus sociedades) son las que influyen y condicionan sus decisiones. A tal fin, son de gran valía las fuentes primarias, los testimonios de los que compartieron reflexiones y decisiones con los actores. En el caso argentino, dicha voluntad política del presidente Alfonsín queda acreditada por los testimonios de colaboradores personales y directos como Dante Caputo, excanciller, y Rodolfo Terragno, exministro de obras y servicios públicos<sup>308</sup>.

---

<sup>308</sup> Ambos entrevistados por el autor entre finales de 2010 y principios de 2011 en Buenos Aires y Madrid.

Asimismo, otra laguna desde el neofuncionalismo sería la que nos permite poner el énfasis en la lógica regional de construcción de comunidad de seguridad, pero olvida la necesidad de las elites de consolidar la democracia a nivel interno con blindajes democráticos en las relaciones exteriores. Esta idea de *lock in* ejemplificada en casos como las cláusulas democráticas de los acuerdos económicos de Argentina con Italia y España de finales de los años 80's quedaría, por tanto, en el tintero de las explicaciones neofuncionalistas. Sólo si introducimos elementos que combinen el plano doméstico y el regional podemos entender que el segundo se “instrumentalice” parcialmente en favor del primero. O en otras palabras, que se aprovechen los constreñimientos regionales no como factor limitante, sino como factor para reforzar un determinado camino: el democrático. Para esta conexión entre los dos niveles, las aproximaciones del intergubernamentalismo liberal de Moravcsik son especialmente válidas, como ya vimos en el capítulo 2.

El neorealismo, por su parte, abordaría el proceso de acercamiento de Argentina y Brasil de los años 80's como un intento por establecer una alianza entre ambas potencias para eliminar las hipótesis de conflicto y evitar posibles enfrentamientos geoestratégicos. Los precedentes de rivalidad entre ambos vecinos son numerosos y el más reciente se apaciguó, como acabamos de recordar más arriba, con el acuerdo de la represa hidroeléctrica de Corpus-Itaipú de 1979. Además, el caso de la guerra de las Malvinas de 1982 dejó claro que la posibilidad de guerra en la región era factible, máxime cuando Chile mostró su apoyo a Gran Bretaña frente a Argentina, haciendo caso omiso al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Rio de Janeiro en 1947. Dicho lo cual, podemos enunciar por qué desde el neorealismo entenderíamos cómo Argentina, que en los 80's mantiene su desconfianza con el Chile de Pinochet, pragmáticamente prefiere asegurar su frontera norte con Brasil y centrarse en los problemas que pudieran surgir en su frontera andina. Al mismo tiempo, Brasil respondería de una manera similar. Para Brasilia, la principal amenaza a la soberanía brasileña se encuentra en el área amazónica, rica en recursos y con poca presencia del “aparato estatal”. Con visos a poder destinar más medios y atención a esta zona del interior, opta por saldar las diferencias con el vecino del sur y eliminar con ello las

recurrentes llamadas argentinas a las “fronteras móviles”, o dicho de otra manera, a la constante percepción argentina de pérdidas territoriales a lo largo de la historia y su irrenunciable intención de resarcirse de ello. Como hemos podido apreciar, el neorealismo sólo será capaz de explicarnos los aspectos vinculados a lógicas geoestratégicas, esto es, al poder, a la seguridad y a la supervivencia del estado, pero casi nada sobre las demás motivaciones a la hora de tomar las decisiones ni sobre las consecuencias en otros ámbitos. En todo caso, hay que hacer la precisión de que aquí el poder no sólo es entendido en términos militares. De hecho, para Argentina, desde una perspectiva neorrealista, la principal motivación para la integración en términos de “supervivencia en el sistema internacional” sería potenciar su economía accediendo al mercado brasileño. Por su parte, desde la óptica brasileña, su aspiración de poder a la hora de acometer el proceso integrador sería la consolidación como potencia regional que le abriera las puertas para poder actuar en la escena internacional como un *global player* y, en última instancia, acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como veremos más adelante, parece que su reconocimiento internacional como *global player* lo ha logrado, aunque sin necesidad de asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni de un fuerte liderazgo regional<sup>309</sup>.

Desde el neoliberalismo institucional, los acuerdos de cooperación de 1986 entre Argentina y Brasil serían explicados de un modo muy distinto. En un mundo donde la Guerra Fría estaba llamando a su fin (aunque nadie fuera capaz de preverlo en aquel momento) y donde el foro de acción era cada vez más global, la cooperación entre ambos estados sudamericanos les permitía tener un hueco en el mundo. La marginalidad sudamericana se evidenció con la guerra de las Malvinas y con la lógica inacción de los Estados Unidos para con su otrora aliado ideológico: los militares argentinos. Los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney asumen como punto de partida de sus respectivos países la marginalidad del Cono Sur en el sentido de que se encuentran fuera

---

<sup>309</sup> MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Fundação Konrad Adenauer, Brasília, 2009.

del tablero mundial de toma de decisiones. En esa línea, la cooperación vecinal para intentar hablar con una misma voz en ciertos foros, gracias a la creciente interdependencia y relaciones entre ambos estados, reduce los costes en la esfera internacional al mismo tiempo que les da mayor presencia en las instituciones y organizaciones internacionales.

Por su parte, el constructivismo pondría el énfasis en las valoraciones de los presidentes Alfonsín y Sarney, cuya sintonía y visión amistosa del otro permiten empezar a construir un escenario de paz y cooperación. Así mismo, más allá de las rencillas y animadversiones que pudieran subsistir entre los dos estados, el peso de la historia común, del origen colonial ibérico, de la emancipación ilustrada en el siglo XIX, de la convivencia en el hemisferio occidental con el hegemon mundial... tiene su importancia a la hora de acometer los primeros pasos hacia la integración regional. Y lo que aún es más importante: la particular cosmovisión de cada uno de ellos y de sus equipos de colaboradores, tal y como se ha detallado más arriba, será capital para que inicien esta aventura bilateral común. Al mismo tiempo, estarían apoyados por las comunidades epistémicas proclives a este acercamiento argentino-brasileño<sup>310</sup>, que tienen su relevancia en la medida en que las influencias del éxito de la integración europea intentan, una vez más, ser reproducidos en América del Sur.

Por todo lo dicho, podemos concluir que pareciera que este momento inicial del proceso de integración está principalmente imbuido de una agenda política marcada por la geoestrategia, el pragmatismo y la consolidación democrática y, por tanto, se explicaría teóricamente principalmente desde una visión neorrealista, aderezada con la importancia de los valores e ideas de los nuevos presidentes y con una suerte de efecto derrame –tomado prestado del neofuncionalismo- desde áreas más técnicas a otras de mayor importancia política.

---

<sup>310</sup> CABALLERO, Sergio. “Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de los Andes, vol.4, n.8, jul-dic.2009, pp.11-26.

En línea con nuestro indicador para medir el nivel de *regionness* en estos años entre Argentina y Brasil, tomamos el *new regionalism approach* de Bjorn Hettne. Así, partimos de que el primer nivel de “espacio regional” entendido como área geográfica se daría ya por sobreentendido. Por tanto, lo relevante es que, con el acuerdo de cooperación de 1986 entre Argentina y Brasil y con los programas de intercambio de visitas a instalaciones nucleares, asistiríamos al segundo nivel de *regionness*, esto es, el de “complejo regional”, que implica una embrionaria interdependencia entre los vecinos. Asimismo, si entrelazamos los otros dos hilos conductores de los que hemos hecho uso en esta investigación, aunque aún no sea evidente que haya una sociedad sudamericana de estados, sí está presente la idea de que el ‘otro’ empiece a ser construido como amigo y no como enemigo. Las visitas a instalaciones nucleares y la posterior creación de la ABACC muestran que se tejen confianzas entre tomadores de decisiones de ambos países, y entre ambas sociedades, y se comienza a desterrar la hipótesis de conflicto y la construcción del vecino como potencial enemigo. De hecho, es muy interesante el elemento identitario de la democracia para estimular el cambio de percepción entre amigo y enemigo. La vinculación entre democracia e integración regional en el caso del Mercosur está densamente explorada por Gian Luca Gardini<sup>311</sup>, quien establece cómo en este período ambos fenómenos son percibidos positivamente y, por tanto, los tomadores de decisiones de Argentina y Brasil procuran retroalimentar ambas dimensiones. La apuesta por la democracia supone así una apuesta por la integración regional<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup> GARDINI, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

<sup>312</sup> Sin embargo, hay que deslindar este argumento de las tesis de la paz democrática de Michael Doyle instaladas en esta época, cuyo enfoque y sus críticos puede encontrarse, entre otros, en PEÑAS, Francisco Javier. *Hermanos y enemigos*, Madrid, 2003, pp.247-ss; y también en RISSE-KAPPEN, Thomas. “Democratic Peace-Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument”, *European Journal of International Relations*, vol.1, n.4, diciembre 1995; pp. 491-517. De forma sintética, podemos señalar que con la teoría de la paz democrática, Michael Doyle rescata el pensamiento kantiano para establecer que, dado que las democracias no hacen la guerra entre sí (aseveración en cualquier caso discutible en la que no entraremos aquí por no ser objeto del presente trabajo), la expansión de democracias por el mundo facilitaría la eliminación de las guerras entre los miembros de dicha comunidad democrática-republicana. En honor a la verdad hay que deslindar la valía

## II. Período 1991-1994: La firma del Tratado de Asunción.

Siguiendo paralelamente con las periodizaciones que realizamos en el capítulo 3, abordamos ahora la fase de la firma del Tratado de Asunción en 1991, que da origen al Mercosur, integrado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y su devenir inmediatamente posterior. La relevancia de este momento es obvia: por un lado, constituye el acto fundacional del organismo que liderará el proceso de integración regional y, por otro lado, presenciamos un paulatino giro en las lógicas internas que subyacen al proceso, tal y como ya hemos referido y como trataremos de mostrar haciendo uso, una vez más, de algunas de las teorías más significativas de la integración regional, tal y como las presentamos en el capítulo 2.

El período que se abre desde 1989 supuso un punto de inflexión en muchos sentidos. Como ya se dijo en el capítulo 3, las victorias electorales de los presidentes Carlos Menem en Argentina y Collor de Melo en Brasil (quien fue sucedido posteriormente por su vicepresidente Itamar Franco), favorecidas por las crisis económicas internas y por una coyuntura internacional que era propicia a las medidas neoliberales emanadas del Consenso de Washington y del cambio paradigmático invocado a raíz de la caída del bloque soviético, suponen un estrechamiento de los lazos binacionales, pero con especial preponderancia por lógicas económicas y por priorizar los flujos comerciales. La nueva inserción internacional propuesta por Menem le acerca

---

de la aportación teórica de Doyle de sus aplicaciones prácticas de política exterior por parte de políticos seducidos por este razonamiento. Este enfoque, largamente contestado por críticos, no entra de lleno en la teoría de la integración regional, pero sí es utilizado tangencialmente por algunos autores para entender la cooperación entre Estados antaño rivales una vez que transitan hacia regímenes democráticos. Así pues, remarcamos, por tanto, que hay que diferenciar, por un lado, la afirmación de que las democracias no se hacen la guerra entre sí (postulado liberal de la teoría de la paz democrática) y, por otro lado, el argumento de que unos estados (democráticos) adquieren unas confianzas recíprocas en su actuar, de tal modo que les lleva a pensar que resolver una diferencia entre dichas democracias a través de un conflicto armado pase a ser inconcebible. En línea con esto último, según Risse-Kappen, “las democracias en gran medida crean sus amigos y sus enemigos –sus *nosotros* y sus *ellos*– infiriendo intenciones agresivas o defensivas de las estructuras internas de los otros estados”. Citado en PEÑAS, Francisco Javier. *Hermanos y enemigos*, Madrid, 2003, pp.266.



más a los Estados Unidos al mismo tiempo que le aleja de su ámbito regional salvo en lo que a cuestiones de mercado concierne<sup>313</sup>. La firma en 1991 en Asunción, con las adhesiones de Uruguay y Paraguay a las negociaciones inicialmente bilaterales, constituirá el nacimiento del Mercosur, que alcanzará una mayor envergadura desde 1995, sustentado en la escasa institucionalización con que lo dota el Protocolo de Ouro Preto de 1994.

El neofuncionalismo explicaría la puesta en marcha del Mercosur desde 1991 como un claro ejemplo de efecto derrame, es decir, como un proceso dinámico que muestra cómo la interdependencia se va haciendo necesaria en cada vez más áreas y, por tanto, se institucionaliza con el ánimo de fijar una dirección para ese *spill over*. En este sentido, la decisión de crear un mercado común con una reducción paulatina de aranceles supone una invitación a poner en común un mayor número de ámbitos. Quedaría por ver si ese efecto derrame, en esta fase, se ve más limitado a lo económico que a lo social, es decir, más a integrar mercados que a generar una sociedad civil mercosureña, aunque entre otros proyectos, se diseña un incipiente Mercosur educativo. En cualquier caso, no cabe ninguna duda de que en este período asistimos a una clara expansión de los sectores a integrar y, por tanto, el efecto derrame es perfectamente observable. Sin embargo, la primacía de lo económico no permitirá tampoco que se consolide en una unión aduanera perfecta al final de esta fase, tal y como se había previsto. Este incumplimiento en materia de reducción de aranceles entre lo previsto en los documentos oficiales y lo realmente completado e implementado dará pie a que, en las distintas esferas del Mercosur, se aduzca una brecha entre los discursos y lo implementado para explicar los casos de ineficiencia que se vayan planteando más adelante. Esta crítica sobre la brecha entre lo acordado y lo implementado o entre los discursos y las políticas realmente integradas es recurrente en la mayor parte de los académicos que abordan el Mercosur. Así, a modo de muestra reducida podemos señalar desde los que manifiestan su escepticismo con el proyecto por dichos

---

<sup>313</sup> “Although Argentina and Brazil’s foreign policy convergences decreased, common economic interests grew between the two countries”, HIRST, Monica, *Mercosur’s Complex Political Agenda*, p.38.

incumplimientos, como Roberto Bouzas<sup>314</sup>, hasta los que lamentan que no se implementen decisiones acordadas por los presidentes y que podrían tener un gran calado en el proceso regional, como Jean Grugel<sup>315</sup> o Sandro Schtremel<sup>316</sup>, pasando por los que consideran una característica propia del Mercosur esta brecha “entre la creciente retórica y los logros decrecientes” como afirma Andrés Malamud<sup>317</sup>.

En suma, pareciera que el neofuncionalismo de Haas no fuera capaz de explicar por sí mismo –aunque también es cierto que no lo pretende– sucesos estrictamente mercosureños como, por ejemplo, el aceleramiento de la firma del nacimiento del Mercosur entre Menem y Collor en 1991 fijando un nuevo calendario para conseguir una unión aduanera en 1995 y desterrando los plazos y objetivos inicialmente proyectados por sus antecesores, Alfonsín y Sarney. Por contra, el neofuncionalismo y su mecanismo de *spill over* sí pudiera ser muy útil para entender el acercamiento entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín a mediados de los años 80’s y el efecto derrame que se desencadenó sobre el control nuclear y, por ende, la senda para la eliminación de la hipótesis de conflicto en el Cono Sur que paulatinamente se va consolidando en este período de los años 90’s.

Desde el neorealismo, habría dos lecturas de lo que implica el Tratado de Asunción de 1991. Partiendo de una lógica más ortodoxa, este compromiso internacional actúa a modo de seguro (*lock in*) en términos de cooperación, no agresión y respeto de la soberanía territorial por parte de los respectivos vecinos. Sobre esta base, podemos afirmar que la constitución del Mercosur destierra definitivamente cualquier

---

<sup>314</sup> BOUZAS, Roberto. “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, n. 162, julio-septiembre 2001.

<sup>315</sup> GRUGEL, Jean. “Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda”, *Third World Quarterly*, vol.26, n.7, pp. 1061-1076, 2005.

<sup>316</sup> SCHTREMEL, Sandro. “La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR*, n.96, abril-junio 2009.

<sup>317</sup> MALAMUD, Andrés, “Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol.18, n.3, pp. 421-436, octubre 2005.

hipótesis de conflicto en la región al mismo tiempo que vincula estrechamente las políticas exteriores de seguridad y geoestratégicas de los estados miembros. Una variante neorrealista que tiene especial cabida en este período es el realismo periférico de Carlos Escudé<sup>318</sup>, que aspira a explicarnos la parcela de política exterior de estos estados. Siguiendo estos postulados, la firma del Tratado originario del Mercosur simboliza la decisión de priorizar la supervivencia y la seguridad -principalmente en términos económicos, como se constata a lo largo de los años 90's- por encima de otras cuestiones más o menos éticas o de principios de política exterior. De hecho, cobra especial importancia el recuerdo del esplendor argentino en el pasado bajo el trato preferencial de la gran potencia de entonces, Gran Bretaña, y se aspira a reeditar dicho posicionamiento internacional. Así, en esta línea, se conciben las relaciones intensas con la superpotencia de turno, los Estados Unidos, como la receta para una suerte de renacimiento argentino. De este modo, constatamos cómo Menem se adhiere a la política internacional emanada de Washington (*bandwagoning*) ejemplificada en el envío testimonial de buques en la primera Guerra del Golfo. Así pues, la integración regional de la mano del Mercosur sería vista como una suerte de ensimismamiento hacia dentro de la región en lo referente a supervivencia económica y un alejamiento de la toma de decisiones de índole geoestratégico –máxime si pudieran ser confrontativas con el hegemon continental-.

Por su parte, desde una óptica neoliberal, la firma del Tratado de Asunción de 1991 podría ser explicada como la culminación del acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil y como inicio del proceso creciente de interdependencia económica regional. De este modo, la institucionalización de la integración y su explicitación como un proceso eminentemente económico (“mercado común”) permite legitimar el proyecto político-económico de la primera mitad de los años 90's. Prueba de esto es el giro conceptual que se produce en este punto del proceso. Las intenciones de aperturismo económico de Menem se ven refrendadas por el recetario liberal de Collor. Esta sintonía es aprovechada para descartar el proyecto pactado en 1988 de construir un

---

<sup>318</sup> Para más detalle sobre el realismo periférico, ver ESCUDÉ, Carlos. “Realismo Periférico”, 1992. Y también los comentarios que sobre este enfoque se han hecho en el capítulo 2.

área de libre comercio en el plazo de diez años. En cambio, deciden dinamizar el proceso y dar un mayor impulso a la agenda económica en relación con la agenda política que fue el motor del proyecto integrador en el período anterior. Así, deciden apostar por la creación de una unión aduanera para antes de 1995, es decir, con el compromiso explícito de que será bajo sus respectivos mandatos presidenciales y, por tanto, bajo su completa y personal monitorización. Aunque como ya hemos comentado, en la práctica sólo se alcanzará una unión aduanera imperfecta y una visión regional estrictamente en términos económico-comerciales. Las explicaciones de índole neoliberal que se brindan para tomar tal decisión serán la necesidad de adoptar una “respuesta adecuada” al nuevo contexto internacional, caracterizado por “la consolidación de grandes espacios económicos”, la “globalización del escenario económico” y la importancia de una “adecuada inserción internacional” de ambos países, tal y como afirma Gian Luca Gardini<sup>319</sup> y, por extensión, de los demás países de la región.

En otro orden de cosas, desde las teorías neoestructuralistas de influencia neomarxista, con Helio Jaguaribe a la cabeza, el Mercosur supone una identidad supranacional que permita a estos países sobrevivir en un mundo globalizado, tal y como ya decíamos en el capítulo 2. Andrés Malamud nos recuerda críticamente cómo para algunos autores prointegracionistas, el Mercosur implica una identidad supranacional<sup>320</sup>. Es significativo que, según estos autores, a la hora de valorar la integración regional se priorice lo que tiene de mecanismo defensivo frente a lógicas economicistas emanadas de una globalización neoliberal y pase a un segundo plano las

---

<sup>319</sup> “The Buenos Aires Act of 6 July 1990, signed by Presidents Menem and Collor, incorporated, and gave a juridical frame to all the views and thinking that led the two administrations towards the change of approach to integration. In its preamble, the acceleration of integration is indicated to be the “adequate response” to international changes, such as the “consolidation of the big economic spaces”, the “globalisation of the economic scenario”, and the importance of an “adequate international insertion” of the two countries”, GARDINI, Gian Luca, “Who Invented Mercosur?”, en *Diplomacy and Statecraft*, 18, 2007, p. 818.

<sup>320</sup> “To many of its left-wing supporters, Mercosur is not simply an economic association or a strategic instrument, but rather a supranational identity that provides its member countries with the only way to survive in a globalising world”, MALAMUD, Andrés, “Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement”, en *Cambridge Review of International Affairs*, octubre 2005. p. 425.

virtudes políticas y/o identitarias de dicho proceso. Independientemente del marcado cariz normativo de estos posicionamientos, es significativo a efectos de nuestra investigación el hecho de recuperar la historia y ver cómo perciben a los países de la región imbuidos de una lógica identitaria que se remonta a un pasado común. Estos autores, tales como Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer o Samuel Pinheiro Guimarães, sostienen que los años noventa supusieron un giro del Mercosur hacia posturas neoliberales y como puente hacia un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que en aquellos años se estaba debatiendo tal y como apuntábamos en el capítulo 3. Ante este hecho, desde estos enfoques apuestan por rescatar el espíritu de los acuerdos políticos entre Raúl Alfonsín y José Sarney y priorizar los objetivos sociales sobre los macroeconómicos. De hecho, el propio expresidente Raúl Alfonsín manifestaba unos años más tarde, en 2001, que “otros autores, *con otras ideas*, relanzaron el proceso de integración a principios de los noventa” y recalca que el objetivo del proyecto de integración por ellos iniciado en los ochenta era crear “una verdadera comunidad y no sólo una asociación [económica]”<sup>321</sup>. Así pues, se reincide en que un actor central como fue el expresidente argentino Raúl Alfonsín, había interiorizado en su momento el hecho de que el Mercosur debía funcionar como una comunidad, compartiendo valores, y no como una asociación, marcada sólo por contratos coyunturales que fijaran reglas económicas y relaciones comerciales.

Desde algunas posiciones se critica a estos autores neoestructuralistas aduciendo que construyeron una teoría normativa orientada a la acción política y dotada de una excesiva ingenuidad y optimismo, al mismo tiempo que colocaban como único culpable de los males de Latinoamérica a los Estados Unidos y sus políticas expansionistas y hegemónicas<sup>322</sup>. Frente a estas críticas, aquéllos contraatacan afirmando “que no se debe caer en la trampa metodológica economicista, porque en verdad cuando hablan de falta

---

<sup>321</sup> Citado en MALAMUD, Andrés. “Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement”, en *Cambridge Review of International Affairs*, octubre 2005, p. 424. La cursiva es del propio autor.

<sup>322</sup> RUSSELL, Roberto; TOKATLIÁN, Juan Gabriel. “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, en *Latin American Politics and Society*, primavera 2003, p. 9.

de voluntad política, los negociadores se refieren exclusivamente a decisiones sobre trámites y acuerdos económicos, no a la elección de modelos y alternativas políticas”<sup>323</sup>. Nos enfrentamos, por tanto, a posicionamientos teóricos antagónicos y, en cierto modo, inconmensurables, tal y como se ha planteado en el seno de la disciplina de Relaciones Internacionales. En nuestra opinión, siendo correcto el diagnóstico neoestructuralista en relación a la estrechez de la agenda neoliberal de esta primera fase del Mercosur y la deliberada invisibilización de lógicas identitarias comunes en la región, el cariz prescriptivo e ideológico de estos autores neoestructuralistas restó rigor académico a sus planteamientos y les hizo recalar en una posición secundaria en los debates académicos sobre el Mercosur. Sin embargo, su voz crítica volverá a ser oída una década después como veremos más adelante.

Por su parte, el constructivismo abordaría este período de los primeros años 90's como una muestra del camino recorrido y la percepción de las elites de Argentina y de Brasil de seguir profundizando en el proceso. Al mismo tiempo, la intersubjetividad que señala el constructivismo se pone en evidencia a la hora de ver cómo las diferentes cosmovisiones y prioridades de los presidentes Menem y Collor –en contraposición a sus antecesores Alfonsín y Sarney respectivamente- condicionan y repercuten sobre la realidad. Su forma de acercarse a la realidad sudamericana a través de la interdependencia económica y su posicionamiento en el mundo globalizado frente al riesgo de marginalización, conlleva que aborden el propio proceso bilateral, y multilateral-regional con la inclusión de Uruguay y Paraguay en las negociaciones, desde esa misma óptica. De este modo, observamos el proceso reflexivo y retroalimentado que señala el constructivismo por el cual los agentes –en este caso, los presidentes y las cancillerías de Argentina y Brasil- actúan sobre las estructuras –en el caso que nos ocupa, la inserción de Sudamérica en el mundo globalizado de la post-Guerra Fría-, las cuales condicionan a su vez tanto a los propios agentes como a otras acciones que realizan, como es el caso de su enfoque hacia la integración regional. Aparte de las elites políticas, el constructivismo y otros enfoques críticos tratarán de explicar también los cambios producidos en las percepciones y cosmovisiones de la

---

<sup>323</sup> ARIAS PELERANO, Francisco. *La integración latinoamericana es tarea política*, 1987, p.17.

sociedad civil respecto al proceso de integración regional. En este sentido, la consolidación de la convivencia entre las ciudadanías de los estados miembros irá paulatinamente modificando las lealtades políticas y generando nuevas identidades y sentimientos de pertenencia vinculados al ámbito ya no sólo nacional, sino también regional.

Para una autora como Claudia Fabbri, los factores ideacionales tienen especial importancia en el origen del acercamiento entre Argentina y Brasil y, de hecho, “este cambio ideacional cristalizó a principios de los años 90’s”<sup>324</sup>. Asimismo, señala cómo en los años 90’s, las nuevas identidades e intereses del propio proceso hicieron que el “Mercosur representara un proyecto neoliberal con su énfasis en el incremento de los flujos comerciales más que en el desarrollo económico”<sup>325</sup>. De este modo, al mismo tiempo que critica el giro en la agenda en los años 90’s, destaca que ese proceso de construcción regional basado en la interacción y la socialización que se intensificó con las recuperaciones democráticas y el acercamiento entre Alfonsín y Sarney, adquiere su consolidación en estos primeros años 90’s. A nuestro entender esta valoración es un tanto aventurada y se legitima en lo que se vive años después (el artículo es del año 2005). De hecho, apuntaríamos a que ciertamente se establecen unas bases de interacción entre los vecinos, pero que no se interiorizará esa confianza recíproca en la región y esa visión del ‘otro’ como amigo hasta después de la crisis regional 1999-2002.

Dicho todo lo anterior, podemos afirmar que este período del Mercosur de inicios de los años noventa, presidido por la lógica económico-comerciales, es principalmente explicado desde el enfoque que da mayor cabida a los intereses económicos: el neoliberalismo institucional, y refutado desde su antagonista, el neoestructuralismo. No es que en este período no estén presentes también la lógica geoestratégica y la sociocultural, sino que predomina la económica y, por tanto, los enfoques que se centran en ella, tienen mayores potencialidades explicativas. Así, al

---

<sup>324</sup> FABBRI, Claudia M. “The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to “Old” and “New” Puzzles. The South American Case”, *CSGR Working Paper No. 182/05*, nov 2005. p. 20.

<sup>325</sup> *Ibidem*, p. 22.

mismo tiempo que constatamos la mayor interdependencia económica y los éxitos del creciente comercio intrabloque, aunque no se consiga completar la unión aduanera en el plazo previsto, se presentan voces críticas, principalmente en forma de comunidades epistémicas, que apuestan porque la integración regional lleve aparejada una estrategia de inserción internacional en un mundo globalizado y, en última instancia, un modelo de desarrollo de conocimiento del ‘otro’ y que vaya más allá de la competencia económica a través de bloques regionales, todo esto sustentado en la idea de que hay una identidad compartida regional que se ha ido construyendo a lo largo de la historia.

Respecto a cómo nos acercamos a este momento del proceso de integración regional, podemos ver cómo “ascendemos” en la escala de *regionness* de Hettne. El nacimiento del Mercosur, abarcando distintos ámbitos tanto políticos como educacionales muy incipientes, nos lleva a hablar de una “sociedad regional” que se mantiene, en todo caso, dinámica y que forma parte de un proceso en curso. En este punto, y coincidiendo parcialmente con los enfoques neoestructuralistas, hay una lógica de identidad común y de ciertos valores compartidos, más allá de las lógicas estrictamente económicas. Así, sin marcar necesariamente un sesgo teleológico ni dirigista, sí parece que las aspiraciones son crecientes y que los ámbitos a integrar van en aumento.

### **III. Período 1995-1998: el auge de la interdependencia económica**

Con posterioridad al Protocolo de Ouro Preto de 1994 se abre una fase de creciente interdependencia económica y de importantes flujos comerciales estimulados por el proyecto regional, tal y como ya enunciamos en el capítulo 3. Esta fase, en el fondo, implica una profundización o intensificación de los pasos que se habían dado en los cinco años anteriores y, por tanto, podemos extrapolar algunos de los análisis teóricos que acabamos de mencionar en el subepígrafe precedente.



El neofuncionalismo, como de costumbre en materia de integración regional, tendrá un valor destacado a la hora de seguir explicando los nuevos ámbitos que se van integrando, en este caso, derivados de la institucionalidad creada en el Protocolo de Ouro Preto. Así, por ejemplo, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur que se había creado ya en 1986, logra finalmente introducir en la agenda la necesidad de introducir una declaración sociolaboral en el seno del Mercosur, estableciéndose una Carta Sociolaboral<sup>326</sup> en 1998. Este hecho refleja el efecto derrame desde el pujante ámbito comercial característico de los años 90's hacia otras esferas, como la sociolaboral o, por ejemplo también, la académica. En esta última línea es muy destacable la proliferación de comunidades epistémicas en la segunda mitad de los años 90's, principalmente focalizadas en el conocimiento del 'otro'<sup>327</sup>, del vecino desconocido y tradicionalmente mostrado como enemigo. Esta línea será especialmente fértil para enfoques con tintes constructivistas, que ahondarán en una nueva fase de construcción del otro, dimensionando su carácter dinámico. En esta línea apunta Andrea Oelsner cuando, al abordar el tema de la seguridad y la generación de confianza en la región en los años 90's, señala que "la paz es un *proceso*, y como tal, es *dinámico*"<sup>328</sup>. Al mismo tiempo coincidimos con ella en la importancia que le da a los gestos para construir esa confianza, en lo que otros interpretarían como mera retórica como acabamos de ver más arriba. Así, la autora afirma que "además de superar una historia de desconfianza mutua, los gobiernos necesitaban persuadir a la recientemente empoderada opinión pública de ambos países de que el vecino no representaba ya una amenaza realista. A tal fin, por un lado, la retórica como manifestación de voluntad política y, por el otro, la construcción de instituciones y organizaciones cooperativas, se demostró útil para ayudar a construir confianza y seguridad, y desarrollarlo en políticas

---

<sup>326</sup> Disponible en [http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/decla\\_soc\\_mercosur.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/decla_soc_mercosur.pdf) (Último acceso el 14 de octubre de 2011).

<sup>327</sup> Para más detalle sobre los encuentros entre académicos sobre la percepción del 'otro', ver MALAGRINO, Federico Alfredo. "Mercosur: El conocimiento del Otro", Working paper n.24, *Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)*, Buenos Aires, 2006.

<sup>328</sup> OELSNER, Andrea. "Friendship, mutual trust, and the evolution of regional peace in the international system" *Paper prepared for ECPR Joint Sessions*, Granada, 14-19 abril 2005; p.9. Las cursivas son del original de la propia autora. Mi traducción del original en inglés.

viales respaldadas por las sociedades”<sup>329</sup>. Y por esta vía, desterrando la visión del vecino como enemigo se iba transitando hacia lo que podría ser entendido como una “incipiente comunidad de seguridad”<sup>330</sup>.

Por su parte, los enfoques neoutilitaristas, así llamados por Ruggie<sup>331</sup>, esto es, el neorealismo y el neoliberalismo, al igual que los enfoques neoestructuralistas, extenderán sus debates y críticas respectivas en esta segunda mitad de la década de la misma manera que se habían planteado en la primera y que ya abordamos en el subepígrafe anterior. En definitiva, las tres lógicas que hemos venido planteando presentan más continuidades que cambios a lo largo de toda la década de los 90’s.

En virtud de lo dicho, podemos concluir que este período de auge del comercio intrarregional es entendido en términos muy positivos por gran parte de la literatura académica<sup>332</sup>, dado que sus explicaciones sobre la integración regional mercosureña están impregnadas de lógicas eminentemente económicas, aunque al mismo tiempo critican los aspectos políticos del proyecto. Así, Roberto Bouzas afirma que “en ese período [1995/1998] se combinaron un aumento sostenido de la interdependencia económica, una brecha creciente entre los compromisos adoptados y su implementación efectiva y un clima de progresiva politización negativa”<sup>333</sup>. Parece que los datos macroeconómicos de mayor crecimiento e interrelación son irrefutables, pero se deja

---

<sup>329</sup> *Ibidem*, p.23. Mi traducción del original en inglés.

<sup>330</sup> “Argentina and Brazil can be said to be part of an incipient security community”. *Ibidem*, p. 11.

<sup>331</sup> RUGGIE, John G. “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization*, vol.52, n.4, Autumn 1998, pp. 855-885.

<sup>332</sup> Ver, entre otros, a BOUZAS, Roberto. “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, n. 162, julio-septiembre 2001. O autores como Marcel Vaillant, tal y como manifestaba en entrevista con el autor en noviembre de 2010 en Montevideo o también en TERRA, Inés; VAILLANT, Marcel. “Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica”, en SIERRA, Gerónimo de (ed.) *Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, Buenos Aires, 2000.

<sup>333</sup> BOUZAS, Roberto. “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, n. 162, julio-septiembre 2001; p. 183.

fuera de esos análisis la dimensión de intercambio sociocultural que llevan aparejadas las relaciones económico-comerciales. Por este motivo, estos enfoques nos parecen explicativos del devenir económico y de los avances (por ejemplo, en las eliminaciones de aranceles y gravámenes) y de las parálisis (por ejemplo, en la implementación de un código aduanero común), pero dichos posicionamientos teóricos invisibilizan las lógicas identitarias y sociopolíticas y los factores ideacionales que pretendemos resaltar en esta investigación.

Sin embargo, esta voz economicista no es la única porque como ya hemos mencionado, hay también una creciente crítica que, por un lado, señala la paulatina –y aún tímida- irrupción de otras agendas y, por otro lado, ponen el foco en las lógicas identitarias de una región, construida sobre un pasado común y, lo que es más importante, con una serie de valores compartidos que les hacen hablar de sociedad de estados o, incluso, de comunidades y que ponen énfasis en la construcción recíproca de confianza entre los vecinos.

#### **IV. Período 1999-2002: La crisis del Mercosur.**

El cuarto período de este epígrafe que utilizaremos para pasarlo por el tamiz de las teorías de integración es el de la crisis mercosureña de 1999-2002, que se inicia con la devaluación de la moneda brasileña en 1999 y se extiende rápidamente al resto de países del Mercosur, provocando el derrumbe de la economía argentina –que a su vez arrastra a una grave crisis social, institucional y política-, y el efecto contagio a Uruguay y Paraguay. La importancia de este período es evidente porque la magnitud de la situación hace que se replantee la propia existencia del proceso de integración y los derroteros que ha de adoptar. Podríamos incluso llegar a calificar este hito como el despertar final y doloroso del ilusorio sueño de crecimiento económico del comercio intrarregional característico de los años 90's. Pero, al mismo tiempo, la debacle económica del Mercosur y el aislamiento de Argentina, en particular, en el mercado financiero internacional, incluyendo el del otrora aliado de Washington, repercute en un mayor

acercamiento entre Argentina y Brasil en aspectos ya no estrictamente económicos, sino principalmente socioculturales y político-institucionales. Por otra parte, como ya comentaremos más adelante, asistiremos a un marcado sesgo bilateral entre Brasilia y Buenos Aires como pone de manifiesto el Consenso de Buenos Aires de 2003 entre Kirchner y Lula, que sólo será puntualmente balanceado más tarde con las reivindicaciones de los socios menores y el tratamiento de las asimetrías a través de mecanismos como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Al mismo tiempo se pone encima de la mesa la necesidad de hacer partícipe del proceso a la ciudadanía. Dos iniciativas interesantes en esta línea serán los pasos previos para la constitución de un parlamento regional del Mercosur a partir de 2005 y la iniciativa uruguaya de Somos Mercosur, con el objetivo de crear el concepto de ciudadanía mercosureña. De este modo, la crisis socioeconómica y político-institucional del período 1999-2002 se convierte, más que en el acta de defunción del Mercosur, en la ventana de oportunidad para redirigir la integración regional hacia sectores que habían estado hasta entonces en un segundo plano y que, a partir de este momento, adoptan un renovado impulso.

Para entender este período de crisis regional y por qué sobrevive el Mercosur a pesar de las dificultades nacionales y regionales y de las duras críticas de actores destacados como el entonces ministro de economía argentino, Domingo Cavallo, es muy útil el enfoque de Laura Gómez Mera. Esta autora, tal y como suscribimos en esta investigación, tiende puentes entre los llamados enfoques neoutilitaristas y el constructivismo<sup>334</sup> para intentar explicar la supervivencia del Mercosur tras esta crisis regional. Y así, sostiene que esto se debe a la convergencia de intereses estratégicos de los socios, que se sustentan sobre tres tipos de incentivos<sup>335</sup>. En primer lugar, consideraciones estratégicas *defensivas*, que reflejan la conciencia por parte de los estados miembros de su debilidad relativa en un sistema internacional fuertemente asimétrico. Al mismo tiempo, los incentivos *ofensivos* que plantea Brasil, dada su

---

<sup>334</sup> GOMEZ MERA, Laura. "Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence", *Journal of Latin American Studies*, n.37, 2005; p. 111.

<sup>335</sup> *Ibidem*, p. 110. Las cursivas que siguen son del original de la autora.

posición relativa más poderosa en la región, que le lleva a fomentar la cooperación. Y, en tercer lugar, el incentivo *positivo* derivado de un emergente proceso de socialización entre los cargos y funcionarios de las instituciones regionales, dando pie a una creciente interacción que ha reforzado los intereses en la integración regional. A nuestro juicio, este enfoque es muy sugerente y nuestro objetivo es extenderlo parcialmente al período posterior al 2003. No hay que olvidar que, independientemente de la convergencia de intereses estratégicos que señala Gómez Mera, matiza que “todavía, reconociendo la importancia de esos efectos constitutivos de las instituciones regionales, eso no implica que el Mercosur haya sido sostenido por la emergencia de un genuino sentido de ‘comunidad’ ni de ‘identidad regional’, como los autores constructivistas pudieran esperar”<sup>336</sup>. Nosotros sostendremos que sí existe esa lógica identitaria que nos permite hablar de un cierto tipo de comunidad regional, que se fortalece en la última fase que detallaremos más adelante.

Por su parte, desde un enfoque neofuncionalista, el fenómeno de la crisis del Mercosur en 1999-2002 y las consecuencias que de ella se derivan son difícilmente explicables. Siguiendo los postulados de Ernst Haas y Philippe Schmitter, es entendible el *spill back* en el terreno económico. Esto se explicaría como sigue: la interdependencia económica menguaría y, con ella, los incentivos para un efecto derrame que abarque nuevos sectores. De este modo, se reduciría dicha cooperación técnica, pero sorprendentemente en el caso sudamericano posterior a 2002, redundaría en un mayor acercamiento en los asuntos de *high politics*, tanto en lo referente a la pretensión de hablar con una sola voz en los foros internacionales como a la hora de establecer la integración regional como un elemento central de la política exterior por parte de ambos países. Así pues, aunque es cierto que el neofuncionalismo casi siempre nos provee de ciertas herramientas explicativas cuando hablamos de integración regional, en el caso de la crisis del Mercosur de 1999-2002 da la impresión de que nos suscita más incertidumbres y dudas que respuestas.

---

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 137.

El neorealismo podría intentar entender este período de crisis como una fase coyuntural en el que las lógicas geoestratégicas y económicas tienen gran relevancia. De hecho, las desavenencias entre los estados miembros por los supuestos incumplimientos de cada uno de ellos (empezando con la devaluación unilateral brasileña y siguiendo con las represalias argentinas) mostrarían el grado de poder de cada uno de los socios en el proyecto regional y constituiría una forma de maximizar el interés nacional por encima de los hipotéticos bienes regionales. Sin embargo, lo que el neorealismo no sabría cómo plantear es la inclusión de agendas impregnadas de lógicas identitarias o socioculturales con posterioridad a la crisis regional. En todo caso, con las herramientas neorrealistas no es posible explicar por qué Brasil se acerca más a Argentina cuando ésta está más débil. Salvo que la intención fuera aprovechar la debilidad del estado vecino, habrá que buscar cuál era la motivación de Brasil para reforzar sus lazos con Argentina. Una posible explicación neorrealista hablaría de una instrumentalización de la ayuda por parte de Brasil. En esta línea, la idea sería aprovechar la debilidad argentina para constituirse en el garante de la estabilidad en la región y, por tanto, aumentar su cuota de poder y liderazgo frente a los demás estados de la región. Así, aunque Brasil reniega de ejercer un liderazgo explícito en la región, sí se configura en el aglutinador que dirige los pasos de la región en el ámbito internacional, como ya empezó a explicitar en la cumbre de Cancún de la Organización Mundial del Comercio de 2003, en la que encolumnó tras sus reivindicaciones frente al “Norte” a los demás países sudamericanos y gran parte del mundo en desarrollo. Por tanto, desde posiciones (neo-)realistas podríamos concebir al Mercosur como una estrategia de Brasil que le sirviera como trampolín hacia la escena internacional –como sostendrán autores como Andrés Malamud<sup>337</sup>– y, para los demás miembros del Mercosur, como la resignación de adherirse al hegemon regional para verse parcialmente favorecidos y exigirle que asuma ciertos costes que lleva aparejada la condición de líder regional. Sin embargo, todo parece apuntar que esta explicación, aunque plausible y dotada de mucha coherencia, sería excesivamente simplista por sí sola. Incluso aunque se probara que el Mercosur no es más que una herramienta de Brasil para sus fines globales, la implicación brasileña

---

<sup>337</sup> MALAMUD, Andrés. “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society*, vol.53, n.3, pp. 1-24, 2011.

en la región y las interconexiones socioculturales con las sociedades vecinas trascenderían el ámbito puramente geoestratégico y de poder. No obstante, no hay que infravalorar la importancia de esta dimensión utilitarista y de poder en una potencia emergente, como es el caso del Brasil del siglo XXI, integrado en foros tales como el de los BRICS y con crecientes aspiraciones de participar en la toma de decisiones de ámbito global.

Desde el neoliberalismo institucional también asistimos a explicaciones parciales para este período posterior a la crisis de 1999-2002. Podríamos alegar que el ciclo económico negativo reduce el intercambio económico y, con ello, la interdependencia económica, lo cual implicaría a su vez un menor interés en el proceso de integración. Ante esta tesitura, el proceso de integración regional pierde parte de su utilidad a la hora de facilitar y abaratar costes y riesgos en el comercio internacional. De este modo, sería entendible que el proceso se mantuviera en un cierto estado de latencia y no desapareciera, dado que su eliminación sería aún más costosa –sobre todo, de cara a la confianza ante terceros y de cara a futuras tentativas-. Pero, lo que el neoliberalismo institucional no alcanza a explicar con sus herramientas conceptuales es la posibilidad de esa redefinición del Mercosur basado en elementos no estrictamente utilitaristas ni de intercambio económico, sino con una agenda sociopolítica ampliada. Será ésta, por tanto, otra laguna que arrastraremos para el siguiente epígrafe que abordará el período de redefinición sociopolítica del Mercosur. De hecho, como señalan autores como Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos, “en este escenario [de crisis], crece significativamente la tolerancia en relación con la diversidad política e institucional: así, propuestas políticas ‘heterodoxas’ que, en el Sur, buscan su *racionalidad* en la reducción de la pobreza y de la desigualdad y en argumentos de desarrollo tiene, además de receptividad doméstica, un fuerte apoyo de segmentos de la opinión pública [...] Desaparece la ‘convergencia liberal’ de los años 90’s, dando lugar a la adopción de estrategias diversas –e inclusive divergentes- de inserción internacional”<sup>338</sup>. Así pues, los enfoques neoliberales se verán

---

<sup>338</sup> MOTTA VEIGA, Pedro da; RÍOS, Sandra P. “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, en *Serie Comercio Internacional*, CEPAL, julio 2007; p. 17. Mi traducción del original en portugués. La cursiva es del original de los autores.

obligados a introducir conceptos como el desarrollo y la integración productiva a nivel regional para poder asomarse al nuevo escenario que se abrirá con posterioridad a la crisis del Mercosur de estos años.

En una esfera totalmente distinta tendríamos a los enfoques constructivistas. La convivencia pacífica y democrática a lo largo de más de dos décadas, la paulatina eliminación de la idea de la construcción del “otro” como distinto y enemigo y sí como amigo y socio cooperativo, las interrelaciones por vía del creciente turismo intrarregional en los años 90’s, los continuos programas y seminarios entre las comunidades académicas de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay y, en definitiva, la percepción de compartir un pasado vinculado, unos valores compartidos y, lo que es aún más importante, un futuro común hacen que la apuesta por la integración regional tenga un sustrato subjetivo que se configure en un importante motor de integración y en la salvaguarda del proceso ante situaciones de crisis en lo que a las capacidades materiales se refiere. Sin embargo, esto no evita para que en las sociedades de los estados miembros del Mercosur, éste sea percibido durante este período como el causante de muchos de los males que les acucian a raíz de la crisis regional, esto es, altas tasas de desempleo, inestabilidad política, pérdida de los ahorros, privatización de servicios públicos, etc. En definitiva, la percepción que se tiene del Mercosur entre 1999 y 2002 por parte de la sociedad civil mercosureña es mayoritariamente mala, lo cual se trasluce en que sea un tema que no suele estar presente en las campañas electorales ni en las agendas domésticas, salvo que sea con la intención de instrumentalizarlo de forma negativa contra las posiciones oficialistas. Así, sólo algunas comunidades epistémicas que argumentan las bondades de la integración regional (por ejemplo, el CEFIR) y pequeños sectores pro-integracionistas, al igual que a nivel de presidentes y tomadores de decisiones, mantienen la idea de la idoneidad de la integración regional vinculada a mejoras para las sociedades regionales y como modelo de desarrollo y de inserción internacional. Como cabría esperar por lo dicho, estos sectores se verán ampliados a raíz de la redefinición sociopolítica que sigue a este período de crisis regional, como pasaremos a abordar a continuación.



Por tanto, en este cuarto momento entre 1999-2002, podemos resumir de forma sintética diciendo que la lógica que primó fue, por un lado, el estancamiento del Mercosur y la incertidumbre sobre su devenir desde todos los enfoques, sean éstos más económicos como hemos mencionado con Roberto Bouzas o más amplios como desde Andrés Malamud. Y, por otra parte, el interés de Brasil entendido en términos geoestratégicos en la medida en que Brasil empiece a jugar un rol de posicionamiento internacional (no necesariamente de liderazgo regional) para el que se autopercibe que estaba históricamente llamado. Sin embargo, la predisposición brasileña por la región no se entiende sin la particular sintonía que se trenza entre diversos proyectos políticos que incorporan una visión y unas percepciones determinadas sobre la región. Así, los enfoques constructivistas nos acercan a las motivaciones que subyacen a los tomadores de decisiones y a ciertas comunidades epistémicas para mantener viva la integración en su momento más delicado y para crear las condiciones de posibilidad para que más tarde se desarrolle por otras vías, siendo más próxima a los ciudadanos, con propuestas como el Parlamento del Mercosur o la iniciativa uruguaya de Somos Mercosur, y con un marco multidimensional que huya de la integración estrictamente económica, sin por ello negar la fundamental importancia que, para el Mercosur, ostenta esta dimensión de motor económico. Como nos recordaba Gómez Mera, existirá ya en esta fase una interacción y socialización entre los funcionarios y tomadores de decisiones de los organismos regionales que actuará como incentivo positivo para los intereses estratégicos convergentes, esto es, para seguir apostando por la idea de la integración regional basándonos en lógicas de cariz ideacional.

Para cerrar este epígrafe y retomando una vez más a Bjorn Hettne, el nivel de *regionness* en este estadio del proceso de integración regional lo podríamos clasificar como previo a una “comunidad regional”. Nos encontramos en la antesala del período en el que será percibida una sociedad civil transnacional embrionaria, principalmente de la mano de la susodicha redefinición sociopolítica, y simultáneamente se podrá ir constatando el fomento de valores convergentes entre las distintas sociedades. A pesar

de eso, hay que remarcar que en este período de crisis regional entre 1999-2002, las comunidades políticas de referencia seguirán siendo las nacionales por encima de cualquier identificación regional o supranacional y el compromiso con el proyecto de integración regional se tambaleará por las lógicas más geoestratégica y económicas que en esta fase dejan en un segundo plano las lógicas de naturaleza más identitarias y socioculturales.

#### **b) Explicación desde los enfoques dominantes a partir de 2003**

En este epígrafe se pretende aplicar al período temporal objeto especial de este trabajo (es decir, desde 2003 en adelante) los enfoques clásicos presentados en el capítulo 2 de esta investigación. De este modo, mostraremos la relevancia de los elementos materiales a la hora de diseñar e implementar el proceso de integración regional del Mercosur, pero al mismo tiempo detectaremos ciertas lagunas explicativas. Así, haciendo uso de los enfoques tradicionales, encontramos ciertos aspectos silenciados o, cuando menos, insuficientemente justificados. A raíz de esto, propondremos el enfoque complementario que se ha apuntado ya a lo largo de esta tesis doctoral y que pone un destacado acento sobre los elementos de cariz ideacional y, más en concreto, sobre las lógicas identitarias y socioculturales de la integración. Con este ejercicio se pretende mostrar la capacidad explicativa que se genera al incluir enfoques más amplios y que se acerquen al fenómeno regional desde una visión que ni es la tradicional ni es la dominante.

#### **I. ¿Qué dicen los principales autores sobre este período?**

Los procesos de integración regional han sido tradicionalmente analizados a la luz de enfoques teóricos que han dimensionado especialmente los elementos materiales, como ya detallamos en el capítulo 2. Así, el neofuncionalismo ha sido, durante mucho tiempo, la principal guía teórico-analítica para estudiar el proceso de unificación europea, al que se han sumado también perspectivas de índole más realistas y, en otros casos, enfoques de cariz más económico o compendios de ambas como pudiera ser el

intergubernamentalismo liberal de Moravcsik o la perspectiva de oferta y demanda de Mattli. Este hecho muestra la importancia y valía de estos enfoques para explicar fenómenos de integración regional y, por tal motivo, vamos a aplicarlos sobre el contexto mercosureño de los años posteriores a la crisis regional de 1999-2002, esto es, a partir de la redefinición sociopolítica de 2003.

#### **i. Acercándonos desde lo económico-comercial.**

Tal y como ya hemos referido, el contexto que se presenta en la región con posterioridad a la crisis del Mercosur de 1999-2002 está presidido por varios elementos, entre los que destaca una paulatina y creciente recuperación económica, principalmente vinculada a las exportaciones de materias primas (soja, grano, carnes...) en un mercado internacional en el que los precios de estas *commodities* se cotizaban cada vez más caros, derivado principalmente del crecimiento económico de China y su necesidad de materias primas. Esta importante entrada de dinero e inversiones en los países de la región de la mano de la exportación de bienes con poco valor añadido, unido a la tradicional aspiración de no convertirse en economías primarizadas, motiva que los países miembros del Mercosur incidan en la idea de generar una incipiente integración productiva y que, en última instancia, aspiren a crear una suerte de economía de escala entre los diferentes integrantes del bloque regional.

Podemos afirmar que el principal sustento y motor de la integración, tal y como manifiestan la mayoría de analistas y tomadores de decisiones del Mercosur<sup>339</sup>, es el intercambio económico. De este modo, sólo podemos acercarnos a explicar el proceso del Mercosur si incluimos una lógica material de primer orden, esto es, la que tiene que ver con el ámbito económico-comercial, tanto en la vertiente de estímulo del comercio intraregional como de facilitación de los trámites aduaneros. Sin embargo, hay que señalar que siempre ha habido una agenda económica funcionando como motor de la

---

<sup>339</sup> Extraído de entrevistas con analistas y tomadores de decisiones del Mercosur entre octubre y diciembre de 2010 y en marzo de 2011 en Montevideo.

integración, al mismo tiempo que se combinaba con otras, tal y como hemos ido relatando. En este sentido, el período posterior a la crisis 1999-2002, aun manifestando reiteradas tensiones comerciales entre sus socios, pone encima de la mesa aspectos y mejoras en esa dirección como, por ejemplo, la creación de un código aduanero común y la eliminación del doble cobro del arancel externo común –aunque ambas decisiones no serán acordadas en un Consejo Mercado Común hasta el de San Juan, Argentina, en 2010-. De hecho la insatisfacción por esta dimensión económica a la par que la sorprendente revitalización política, motiva que incluso, algún declarado Mercosceptico como el exministro Domingo Cavallo reconozca en 2004 que “recientemente se ha producido una suerte de revitalización del Mercosur político, pero el Mercosur económico sigue siendo una entidad agónica”<sup>340</sup>.

La dimensión económica se impulsa desde la propia región, por ejemplo a través de instituciones regionales o privadas (como la FIESP) y también desde fuera como incentivo para estrechar relaciones, como también se manifiesta desde los negociadores europeos que se reúnen con sus pares mercosureños con la intención de avanzar en un acuerdo económico-comercial que satisfaga a ambas partes<sup>341</sup>. De hecho, es sintomático el que las dimensiones políticas y de cooperación en las negociaciones Unión Europea y Mercosur están ya acordados en lo sustancial, sólo a falta de pequeños flecos<sup>342</sup>. Sin embargo, el principal escollo sigue siendo el tema comercial y, más concretamente dentro de este capítulo (aún a riesgo de simplificar en exceso unas negociaciones de por sí muy complejas), el asunto de los subsidios agrícolas del lado europeo y el tema de la propiedad intelectual y las compras gubernamentales del lado mercosureño.

---

<sup>340</sup> Clase nº8 impartida por Domingo Cavallo en la Harvard University, Estados Unidos, en 2004. Disponible en <http://www.cavallo.com.ar/wp-content/uploads/C8.pdf> (Último acceso el 19 de octubre de 2011).

<sup>341</sup> Ver, entre otros muchos a BOUZAS, Roberto, “Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición”, en *Nueva Sociedad*, número 190, 2004, pp. 125-135. O también CAETANO, Gerardo (coord.). *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*. CEFIR, Montevideo, 2010.

<sup>342</sup> Afirmación derivada de haber tenido acceso a los borradores oficiales de las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur tal y como se encontraban en marzo de 2011.

Por todo lo dicho, se puede concluir que el mayor crecimiento económico en la región en ese período, estimulado por las fuertes exportaciones de materias primas, facilitaron y estimularon la integración económica e incitaron a que se plantearan programas de integración productiva para poder obtener mayores beneficios económico-comerciales al igual que negociaciones con otros bloques regionales para sacar el mayor partido a esa particular bonanza económica, entendiéndolo en términos macroeconómicos y flujos comerciales más que como mejora del nivel de vida de sus respectivas sociedades o del poder adquisitivo de los ciudadanos de la región mercosureña. Esta extensión a nuevos sectores o ámbitos a integrar podría recordarnos a los enfoques neofuncionalistas. Así, si consideramos que la redefinición sociopolítica que acontece a partir de 2003, se va paulatinamente estancando en los años posteriores cuando parece que no avanza en la práctica como sí vaticina en las declaraciones y acuerdos presidenciales, podríamos estar ante el fenómeno de la *encapsulation* que mencionaba Schmitter. No dejaría de ser una suerte de “huida hacia adelante”, como sugieren algunos actores políticos<sup>343</sup>, pero aun así faltaría por explicar por qué se dirige en esa dirección, es decir, por qué seguir apostando conjuntamente por ahondar en la integración regional, qué ideas están detrás de esas lógicas. De hecho, uno de sus autores señeros, Philippe Schmitter, junto con Andrés Malamud, presentan un diagnóstico del Mercosur en este período incluyendo la dimensión simbólica de la integración, pero para acabar desdeñándola por su falta de realismo al calificarla como “integración-ficción”<sup>344</sup>. Para estos autores nos encontraríamos una vez más ante el desajuste entre el discurso y lo implementado y, por tanto, las declaraciones gubernamentales prointegracionistas se encontrarían más en el terreno de la ficción que de la realidad.

---

<sup>343</sup> Extraído de una entrevista del autor con un diplomático brasileño celebrada en Sao Paulo el 20 de julio de 2011.

<sup>344</sup> MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. “The experience of European Integration and the potential for integration in Mercosur”, *Paper prepared for ECPR Joint Sessions*, Nicosia, 25-30 abril, 2006; p.32.

Un enfoque especialmente lúcido desde la dimensión económica es el que presenta Walter Mattli, tal y como se comentó en el capítulo teórico. Si aplicamos su receta de necesidad de oferta, de demanda y de *paymaster*, encontramos un escenario escéptico que explica mucho, pero no todo el mapa del Mercosur en este preciso período posterior a la crisis regional 1999-2002. Así, podríamos identificar que hay una limitada oferta de integración, básicamente la que generan los propios tomadores de decisiones a nivel de discursos. Por su parte, hay una escasa demanda de integración porque pocos sectores se perciben como beneficiarios de la integración; de hecho, es sintomática la carencia de *lobbys* prointegracionistas más allá de algunas comunidades epistémicas. Por último, hay una ausencia de *paymaster*, dado que Brasil elude erigirse en el líder que costee los gastos de la integración o de políticas de cohesión o de complementación productiva. De este modo, Mattli nos muestra de forma muy evidente estas debilidades y desafíos en lo referente a la integración económica y las limitaciones que a veces asoman a la hora de apostar capital político al proyecto integrador. Sin embargo, como reiteradamente apuntamos, nos deja invisibilizadas las áreas en las que sí se ha fomentado la integración, donde la oferta y la demanda, por utilizar sus términos, han sido suficientes como para que la región asuma los costes de implementarlo. Así, por ejemplo, calificar como *paymasters* del FOCEM a Brasil y Argentina podría resultar excesivo, pero no reconocer que asumen ese coste y no explicar el porqué, tampoco sería satisfactorio. En una dirección similar a la de Mattli ha ahondado Andrés Malamud al constatar la falta de liderazgo brasileño<sup>345</sup> y su renuencia a asumir su papel de *paymaster* regional y, por tanto, en base al modelo de Mattli, perderíamos una de las tres bases de la integración, a lo que también podríamos sumar la susodicha escasa oferta y demanda de integración en el caso del Mercosur. Nos presentarían, por tanto, un escenario escéptico de los logros presentes y futuros del Mercosur.

---

<sup>345</sup> MALAMUD, Andrés. “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society*, vol.53, n.3, pp. 1-24, 2011.

En todo caso y a pesar de las críticas que hemos formulado (principalmente fundadas en la estrechez de su visión más que en que ésta sea equivocada), reconocemos que la dimensión económica de la integración es imprescindible como el motor dinamizador de la integración, y sin ello, el resto de ámbitos difícilmente podrían avanzar. De este modo, la dimensión económica-comercial, sin ser la única, sí es fundamental para sustentar el resto de iniciativas integracionistas. Por ello, serán relevantes los enfoques que la aborden, pero no serán los únicos ni serán completos si no incluyen otros ámbitos.

Antes de cerrar este subepígrafe que mira este período post-2003 del desempeño del Mercosur, nos parece muy reseñable hacer referencia a autoras como Nicola Phillips que vinculan estrechamente el regionalismo con el fenómeno de la globalización en el plano internacional y con la apuesta por el desarrollismo en el plano regional<sup>346</sup>. Además, la autora señala que después de la crisis “se puso en marcha un proceso de convergencia entre los estados miembros diseñado para construir no sólo una unidad económica más estrecha, sino también una unidad política y una identidad subregional distinta”<sup>347</sup> y, por tanto, “el proyecto de gobernanza regional en el Cono Sur está bajo un proceso de redefinición”<sup>348</sup>. Pero lo que es destacable es que sostiene que las explicaciones de Moravcsik basadas en la política doméstica son reduccionistas porque el proceso es más amplio. Sin embargo, tampoco argumenta que esa redefinición post-crisis sea sociopolítica, sino que, para ella, está sustentada sobre tres características esenciales<sup>349</sup>: una región basada en el mercado, la reorganización del proyecto regional para atraer la inversión extranjera y las negociaciones externas para fijar objetivos políticos y estratégicos y articular el liderazgo de Brasil en la región. En nuestra opinión, la autora detecta correctamente las limitaciones de Moravcsik, pero al proveernos de sus propios argumentos, hace una comparación entre el Mercosur y el

---

<sup>346</sup> PHILLIPS, Nicola. “Regionalist governance in the new political economy of development: ‘relaunching’ the Mercosur”, *Third World Quarterly*, vol.22, n.4, 2001; p. 565.

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 573. Mi traducción del original en inglés.

<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 231.

ASEAN para acabar concluyendo que “uno de los rasgos reseñables del regionalismo del Cono Sur ha sido la ausencia de un tipo de ‘identidad’ regional subyacente”<sup>350</sup> y que “no ha habido unos sólidos fundamentos ideacionales o normativos subyacentes para el proyecto de gobernanza regional”<sup>351</sup>. Como parece lógico por todo lo que hemos expuesto hasta aquí, no podemos compartir esos argumentos dado que hemos mostrado cómo esas lógicas ideaciones sí han permeado y definido el proceso de integración regional. El argumento de la autora descansa sobre la idea de que las dos bases del Mercosur eran el compromiso con la democracia y con el neoliberalismo y que el modelo de desarrollo de Brasil no encajaba en la misma línea de comercio exterior y de inversión que sus vecinos. Sin embargo, a nuestro juicio, el problema es que su visión baraja sólo las lógicas geoestratégicas y económicas y reserva un lugar residual a la sociocultural. Independientemente de que las políticas económicas de Brasil (en parte debido a su gran tamaño y potencialidades) no coincidan con las de sus vecinos no implica que ya en 2003 no se perfilen fundamentos ideacionales o normativos subyacentes en el proyecto regional.

## **ii. Acercándonos desde lo político-institucional.**

Un signo distintivo del proceso de integración regional del Mercosur, máxime a raíz de su renuncia a la supranacionalidad (al menos hasta el momento), es la priorización de las agendas nacionales por encima de la regional. Este hecho no deja de ser lógico, en la medida en que la política regional se construye y se imbrica en la propia política doméstica. Pero a lo que queremos hacer referencia en este punto es al hecho de que, hasta el momento (finales del 2011), no haya ningún órgano en el Mercosur que responda directamente ante la sociedad regional, aunque el Parlamento regional está previsto que lo haga muy pronto y hay muchos otros que, a pesar de que respondan ante los gobiernos nacionales, tienen un ámbito de actuación eminentemente regional, entre los que podemos mencionar el Instituto Social del Mercosur o el cargo de Alto Representante del Mercosur. Así, dado que los órganos y los actores de toma de

---

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 220. Mi traducción del original en inglés.

<sup>351</sup> *Ibidem*, p. 220. Mi traducción del original en inglés.



decisiones en el ámbito regional dependen de la estructura político-administrativa regional y ésta, a su vez, responde ante sus nacionales que les eligieron en los comicios domésticos, las acciones regionales son supeditadas y, en última instancia, adoptadas en clave nacional. Este hecho hace que en la recurrente disyuntiva entre los intereses nacionales y los intereses regionales haya un mayor coste político si no se satisfacen aquéllos y una menor presión de grupos de interés que impulsen estos últimos. Es éste un tema de largo calado y que ya ha atravesado varias veces las reflexiones a lo largo de este trabajo. Las explicaciones que intentamos desentrañar no son sino el reflejo de las tensiones entre, por un lado, una apuesta nacional soberana, cristalizada desde las propias independencias de las colonias y, por otro lado, una aspiración de unidad regional, como mecanismo de mayor poder (sea frente a amenazas coloniales, sea para insertarse en un mundo globalizado) a través de la sintonía entre vecinos con valores e historias compartidas; en otras palabras, nos movemos entre el nacionalismo y el regionalismo.

Para ejemplificar este punto que parece bastante palpable en el marco del Mercosur, mencionaremos el caso del conflicto argentino-uruguayo sobre la fábrica de celulosa instalada en Fray Bentos, que se agudizó a partir de 2006 y que supuso una escalada de tensión entre ambos países que llegó incluso a nivel de presidentes, con roces entre Tabaré Vázquez de Uruguay y Néstor Kirchner de Argentina. En los últimos años, ningún conflicto regional ha resultado más pernicioso para la buena sintonía regional que éste, máxime cuando tras las primeras tratativas para solucionarlo en 2005, la relación entre los presidentes Vázquez y Kirchner alcanzó sus mínimos institucionales y la tensión binacional creció exponencialmente. Simultáneamente, en 2006, se planteó en Uruguay la posibilidad de que este país empezara a negociar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (su principal socio comercial en ese momento) y, con ello, se distanciara de sus vecinos (de Argentina, por el conflicto creciente y los cortes de ruta, y de Brasil, por no intervenir como garante del cumplimiento del libre tránsito en el puente internacional uruguayo-argentino que une Fray Bentos y Gualaquaychú). Este tratado entre Uruguay y los Estados Unidos no se materializó, en parte por la oposición de algunos sectores uruguayos a esta decisión

coyuntural y en parte por la convicción de que la integración entre estos países vecinos era, más allá de los roces, la mejor opción para el desarrollo futuro. Así, a pesar de las graves consecuencias generadas por el conflicto de las papeleras (económicas, de intercambio turístico, de seguridad jurídica, de amistad a ambas orillas, etc.), las nuevas administraciones uruguaya y argentina, con los presidentes José Mujica y Cristina Fernández respectivamente, consiguieron dar pasos en la dirección de la distensión y volver a reafirmar desde ambos gobiernos que los destinos de los dos países estaban irremediabilmente entrelazados y que el clima debía ser, por tanto, el más cooperativo y amistoso posible. Así pues, se puso una vez más encima de la mesa el cómo gestionar la integración, su profundidad, sus debilidades y limitaciones, como por ejemplo, las garantías para el cumplimiento de las normas regionales; pero no se pasó nunca la frontera de apostar directamente por no integrar, por desistir del proyecto de construcción regional. Esta idea regional parece que, a estas alturas del proceso de integración, ya estaba fuertemente interiorizada entre los tomadores de decisiones de ambas orillas del río Uruguay. Ahondando en este argumento, incluso un Mercoescéptico declarado como el académico y diplomático brasileño Paulo Roberto de Almeida niega la posibilidad de reversibilidad del proyecto regional, dada la internalización del proceso de integración por parte de los actores, más allá de las críticas que les dirige. O en las propias palabras del autor: “Me gustaría dejar claro de inmediato que no soy partidario del desmantelamiento del Mercosur, tendiendo ya a ser calificada esa posibilidad como desastre político y diplomático. Además, no creo que tenga ninguna probabilidad de que suceda, toda vez que los liderazgos públicos de los países parecen estar suficientemente comprometidos con la continuidad de la existencia del Mercosur como para provocar su desaparición por ‘muerte matada’[sic] (aunque esos liderazgos hagan de todo para inviabilizar sus progresos prácticos)”<sup>352</sup>.

Este planteamiento en el que se entrecruza el ámbito doméstico con el de la región nos hace recordar parcialmente al “intergubernamentalismo liberal” de Andrew

---

<sup>352</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas”, *Universitas Relações Internacionais*, v.9, n.1, jan/jun. 2011; p. 42. Mi traducción del original en portugués.

Moravcsik. De este modo, en el plano político de la integración, las preferencias nacionales [incluyendo si integrarse o no] se construyen y se deciden en función de la política doméstica, tal y como comentábamos en el capítulo 2 de este trabajo. O por lo menos, en caso de conflicto entre ambas dimensiones, el ámbito doméstico prima al ser la comunidad política de referencia. Pero lo relevante es que incluso sucediendo así, hay un último límite, el de romper con el proyecto de integración regional e insertarse en el mundo bilateralmente (por ejemplo, por la “vía chilena” de inserción internacional), que no se materializó porque pesaban también otros factores más allá de los intereses materiales o de las preferencias domésticas coyunturales. De este modo, igual que la sintonía de valores y percepciones puede favorecer la integración, las desavenencias y rencillas por las valoraciones e ideas personales pueden obstaculizarla. Pero, sin embargo, hay elementos ideacionales que inciden en las decisiones y un enfoque como el intergubernamentalismo de Moravcsik no es capaz de abarcarlos, toda vez que pone el énfasis en la conexión entre la racionalidad del estado, las capacidades materiales de los gobiernos y las preferencias domésticas vinculadas a la dimensión económica.

En otro orden de cosas, se pone de manifiesto cómo, aunque el discurso prointegracionista puede tener cabida y ser bien aceptado por una gran parte de las sociedades de los países miembros frente a la oposición que haga uso de posturas más nacionalistas, los tomadores de decisiones se ven vinculados y constreñidos por las agendas nacionales, máxime cuando ciertos sentimientos nacionalistas se ven exacerbados. Este hecho agudiza la característica brecha entre la retórica y la realidad, que ya hemos mencionado como uno de los temas recurrentes en los análisis sobre el Mercosur. Es decir, se publicitan los discursos grandilocuentes en las cumbres de presidentes pero la tecnoburocracia mercosureña implementa las decisiones y acuerdos que no colisionan con las prioridades de la política nacional. Esto explica parcialmente la baja internalización de normas del Mercosur en los ordenamientos nacionales. De hecho, se calcula que alrededor de la mitad de las normas que se deciden a nivel regional no han sido internalizadas en los ordenamientos jurídicos nacionales<sup>353</sup> y, por

---

<sup>353</sup> Para más sobre el problema de la internalización de normas en el ámbito del Mercosur, ver la tesis

tanto, carecen de validez al no tener fuerza de ley. Este desajuste entre lo aprobado en cumbres presidenciales, en CMC's (Consejo Mercado Común) y GMC's (Grupo Mercado Común) y lo implementado por los congresos nacionales se explica, en parte, porque el partido político del presidente no siempre tiene una mayoría suficiente en sus cámaras nacionales para ratificar las normas acordadas en el nivel regional y, también en algunos casos, porque los presidentes adoptan decisiones en las reuniones regionales que, posteriormente y al poder suscitar oposiciones domésticas, deciden dejar en un estado de latencia y no iniciar los trámites para su internalización para no asumir los costes de una hipotética derrota política.

### **iii. Acercándonos desde lo geoestratégico.**

Y, en tercer lugar, nos acercamos a lo que han dicho los autores de un prisma más marcadamente geoestratégico; no obstante recordamos, una vez más, que todas las lógicas influyen aunque en ciertas fases puedan tener mayor peso o relevancia unas en detrimento de otras. Como ya se ha enunciado varias veces a lo largo de este trabajo, el realismo político ha gozado de gran predicamento en la disciplina de Relaciones Internacionales y, como no podía ser menos, también ha sido empleado para analizar el fenómeno de la integración regional en el Mercosur. En esta línea y basándose en su preeminencia por el poder, la supervivencia, el orden y la seguridad, el realismo brinda una explicación plausible y potente –pero incompleta– de las verdaderas razones que subyacen en este proceso de integración regional. Como ya se refirió, los primeros acercamientos de índole bilateral entre Argentina y Brasil en los años 80's fueron especialmente motivados por los anhelos de consolidación democrática y por la búsqueda de la erradicación de las constantes hipótesis de conflicto. En esta línea, el apoyo brasileño a la dramática situación argentina en 2002 puede ser entendida como una reedición de esa apuesta por una estabilidad regional en la que un país difícilmente puede crecer y generar desarrollo y seguridad al interior de sus fronteras mientras permite que su entorno regional se desestabilice. Sin embargo, aparte de esta

---

doctoral de ARNOLD, Christian. "Explaining Non-Incorporation in the Southern Common Market", *Ph.D. Thesis, University of Mannheim*, 2011(pendiente de publicación).

argumentación de índole más estática y de cristalización de un orden estable, en este escenario posterior a 2003 asistimos a una nueva realidad internacional y a un nuevo peso de ciertas potencias emergentes. De este modo, desde una visión (neo-)realista no podríamos obviar el papel que juega Brasil como aparente líder regional y como garante de una cierta estabilidad y cohesión regional. Así, podemos afirmar que la mano tendida brasileña para favorecer la recuperación argentina y su salida de la crisis no es altruista ni gratuita, sino que le proporciona importantes réditos tanto en el marco de la región, en la medida en que constata su rol preponderante (lo cual le acarrearán otro tipo de problemas porque ciertos estados no estarán dispuestos a seguirles en su pretendido liderazgo<sup>354</sup>), como en el escenario internacional, toda vez que se consolida la idea de que el referente e ineludible interlocutor sudamericano es Brasil, o por usar la terminología de un realista como George Kennan, Brasil es percibido como un *key country*.

En todo caso, el Mercosur no puede ser entendido si eludimos el componente de orden geoestratégico y de seguridad regional y, para ello, el (neo-)realismo nos brinda valiosas herramientas que ponen el énfasis en la priorización de los intereses nacionales y la dimensión central del poder. Sin embargo, nos elude abordar los cambios generados para que en los 80's, Argentina y Brasil se percibieran respectivamente como rivales y potencialmente hostiles, mientras que en el siglo XXI se consideran como socios necesarios e incluso como amigos con un futuro interrelacionado.

## **II. ¿Qué no consiguen explicar los autores anteriores?**

Los subepígrafes precedentes en este mismo capítulo nos dan a entender que los derroteros adoptados por el Mercosur con posterioridad a la crisis regional de 1999-2002 son parcialmente explicados haciendo uso de las teorías tradicionales que ponen el

---

<sup>354</sup> Para ver cómo es visto Brasil a los ojos de sus vecinos regionales, FAUSTO, Sergio. “Lo que los vecinos piensan de Brasil” en *Infolatam*, 2 agosto de 2011. Disponible en <http://www.infolatam.com/2011/08/02/lo-que-los-vecinos-piensen-de-brasil/> (Último acceso el 20 de octubre de 2011).

foco en los elementos de carácter material. Sin embargo, podemos plantearnos si no hay decisiones y medidas adoptadas que no se entienden a través de los prismas que hemos utilizado más arriba. En esta línea, abordaremos las decisiones que llevan a la creación de tres mecanismos presentes en el Mercosur: el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Instituto Social del Mercosur y el Parlamento del Mercosur.

El FOCEM, como ya se ha comentado, se crea a partir de 2005 a instancia de las reivindicaciones paraguayas para tratar las asimetrías existentes al interior del bloque. El interés de los dos socios menores en crear una suerte de mecanismo redistributivo es evidente, tanto por lo estrictamente crematístico de obtener más fondos que los que aportan, como por el valor simbólico de que “los pequeños den un golpe en la mesa frente a los grandes” y reivindiquen contraprestaciones por estar en un proyecto común, dado que los dos socios mayores obtienen mayores beneficios en el ámbito comercial por el mayor tamaño de sus economías. Sin embargo, lo que no parece tan evidente es el interés por parte de Argentina y de Brasil en transigir y aceptar estos reclamos. Un acercamiento estrictamente realista nos plantearía que el poder o la capacidad de desestabilización que pudieran generar los dos socios menores no son lo suficientemente relevantes como para que la decisión final descansara sólo sobre esos argumentos. Por otra parte, desde el interés puramente comercial o de cooperación regional e interdependencia tampoco sería lógico el surgimiento del FOCEM. Así pues, aunque los montos presupuestados eran muy escasos (sólo 100 millones de dólares por año), esta medida abrió un nuevo camino de medidas con una lógica regional que debe ser planteado en un contexto más complejo.

De hecho, desde las explicaciones de cariz más utilitarista sería criticable que se permitiera irrumpir a este tipo de medidas, incluso aunque sólo fuera por acallar o contentar temporalmente a los socios menores, dado que podría dar pie a demandas crecientes con el paso del tiempo. Una hipotética explicación realista que sostuviera como prudente una supuesta condescendencia argentino-brasileña con los socios menores no es satisfactoria. Si aplicamos una óptica netamente realista podríamos

aducir que no era necesario “hacer ese favor” en detrimento de los intereses nacionales argentinos o brasileños porque en cualquier caso, la relación geoestratégica más importante a salvaguardar era la bilateral por encima de la regional, esto es, entre Argentina y Brasil, más que con Paraguay y Uruguay. Y además, tampoco habría sido necesario porque, si sólo analizamos las capacidades materiales y los intereses económicos, podemos argumentar que Paraguay no tiene demasiadas opciones más allá de vincularse con la región para poder tener salida al mar. Así, siguiendo con ese razonamiento, no sería necesario “contentar” a Paraguay con este fondo porque en cualquier caso estaría “condenado”, como país “pequeño y vulnerable”, a soportar lo que sus vecinos “grandes y fuertes” le impusieran. De forma similar desde prismas realistas podrían sostenerse tesis parecidas con respecto a Uruguay: así, aunque la República Oriental no estuviera satisfecha con el devenir regional y sondeara la posibilidad de adoptar la “vía chilena” y negociar con socios extrarregionales, Argentina y Brasil no podrían, bajo una lógica realista y de prudencia, plegarse a las presiones de un socio que ambos percibirían como mucho más pequeño y débil que cualquiera de ellos dos. Así, el “peligro” desde el realismo no sería el monto económico desembolsado, sino la asunción de lógicas y mecanismos redistributivos que podrían adquirir dinámicas propias y exigir mayores contraprestaciones en el futuro.

Por todo ello, parecería adecuado aducir que otros elementos obraron en aras a constituir el FOCEM. Entre ellos podríamos mencionar la susodicha apuesta por la redefinición sociopolítica del Mercosur al incluir nuevas dimensiones, especialmente por parte no sólo de los presidentes, sino también de algunos tomadores de decisiones en el propio ámbito de las instituciones regionales. En este sentido, podemos señalar como ejemplo el impulso a favor de la integración regional proveniente de personas como el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur desde 2005, Carlos “Chacho” Álvarez, que intentó fortalecer estos mecanismos como el FOCEM en su apuesta por un Mercosur más sociopolítico en detrimento de su visión más comercial<sup>355</sup>. Así, parece que las respuestas deben ser buscadas en otros ámbitos,

---

<sup>355</sup> Extraído de la entrevista a Carlos “Chacho” Álvarez por parte de Bertrand Le Fur (de Polo Mercosur)

como por ejemplo, elementos más psicológicos o personales. Así, la propia cosmovisión del presidente Lula en sintonía con los proyectos políticos enarbolados por sus pares, o la incipiente agenda sociopolítica pudieran haber influido en ello. En esta línea inciden los autores Mariana Vázquez y Rubén Geneyro, que hacen residir la mayor responsabilidad del cambio en los presidentes electos tras la crisis regional. “Las victorias electorales de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003) y Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), dieron paso a una renovación política y a la coincidencia temporal de líderes con una mayor cercanía de propuestas (más allá de las particularidades de cada país y los distintos niveles de vinculación entre sus partidos políticos), especialmente expresados con respecto a la trascendencia de la integración regional como motor de un nuevo modelo de desarrollo para la región y como medio para la inserción internacional”<sup>356</sup>. De este modo, en consonancia con lo que sostenemos en esta investigación, es necesario acercarnos a la propia cosmovisión de los tomadores de decisiones y a cómo conciben la integración, la idea de unidad y la identidad para abordar este período de redefinición de la agenda sociopolítica del Mercosur.

El Instituto Social del Mercosur nos sirve también de ejemplo de ciertas lagunas explicativas. Independientemente de su –al menos hasta ahora- poca actividad, no cabe duda de que resulta, cuanto menos, sorprendente la creación de un organismo de esta naturaleza en 2007 cuando algunas de las principales medidas de revitalización del Mercosur se estaban convirtiendo en papel mojado al no ser implementadas o, por lo menos, se iban demorando *sine die*. En una línea similar apunta Gerardo Caetano cuando afirma que “nunca como en el período 2002-2004, el Mercosur se convirtió en el tema fuerte de la agenda de los procesos electorales nacionales de los países socios, al tiempo que el triunfo de los candidatos más promercosureños coincidió en este período en nuevas identidades ideológicas y en nuevos modelos integracionistas, ciertamente diferentes a los de los Presidentes firmantes del Tratado de Asunción en marzo de

---

realizada a principios de 2011 en Buenos Aires y a la que hemos tenido acceso directo.

<sup>356</sup> VAZQUEZ, Mariana; GENEYRO, Rubén. “La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual”, *Amersur*, abril 2006; p. 1.



1991”<sup>357</sup>. Este hecho derivó de “la crisis económica y financiera [que], con sus múltiples consecuencias (inestabilidad de los mercados, gravísimos deterioros sociales, debilidad alarmante de los gobiernos, relacionamiento cada vez más difícil con los organismos internacionales, etc.), coadyuvaban a que, si no todos, la mayoría de los países de la región apostaran por Mercosur como alternativa cierta a la coyuntura crítica. Ello suponía darle más consistencia política al proceso integracionista, lo que entre otras cosas implicaba más y mejor institucionalidad”<sup>358</sup>. Sin embargo, siguiendo a Caetano, esa ventana de oportunidad que se abrió con la crisis, esas “apuestas que para una transformación integral del bloque se propusieron entre 2002 y el 2003 [...] a partir de 2004 comenzaron a languidecer poco a poco, al menos en algunos de sus aspectos sustantivos y en su vocación de reforma integral”<sup>359</sup>. Reconociendo la decepción del autor uruguayo por las altas expectativas que había generado el Mercosur, sí pretendemos remarcar en este momento dos puntos fundamentales: una vez más, el ostensible cambio de agenda en la integración que se perpetra a raíz de la crisis regional de 1999-2002 y, en segundo lugar, la tónica de que lo acordado en el Mercosur se suele cumplir, pero “con sus propios plazos y sus propios ritmos”<sup>360</sup>.

De hecho, y volviendo al Instituto Social del Mercosur, más allá de la que sería la evidente explicación –el surgimiento de este instituto vinculado a la consolidación de la susodicha agenda sociopolítica-, desde esta posición (que no compartimos), podría argumentarse también que su creación ahondó en el ya invocado y recurrente juego de la “huida hacia delante”, es decir, dado que no se consolidaban ciertas reformas institucionales de mayor calado en el seno del Mercosur, era preferible lanzar nuevas propuestas para “vender ilusión” y no revisar las causas de fondo por las que no se había acometido lo anteriormente acordado. Esta última explicación –que agudizaría una vez

---

<sup>357</sup> CAETANO, Gerardo. *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para ‘otro’ Mercosur?* Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2006; p.23

<sup>358</sup> *Ibídem*, p.18.

<sup>359</sup> *Ibídem*, p. 14. Ver en el mismo sentido, VAZQUEZ, Mariana; GENEYRO, Rubén. “La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual”, *Amersur*, abril 2006; p. 15.

<sup>360</sup> Tal y como nos relataba un funcionario del Mercosur entrevistado en Montevideo en noviembre de 2010.

más la pretendida brecha entre los discursos presidenciales destinados a obtener réditos políticos y las medidas verdaderamente implementadas por las burocracias nacionales- aun gozando de cierto predicamento, implicaría al mismo tiempo que los elementos ideacionales son importantes para los tomadores de decisiones en la medida en que estas nuevas instituciones les legitiman y habría que examinar por qué lanzan propuestas en la dirección de crear un instituto regional en el ámbito social y por qué eso debería proporcionarles beneficios en su imagen o en la política doméstica. Así pues, nos encontramos aquí ante otra laguna explicativa que no son capaces de colmar satisfactoriamente los enfoques previamente presentados.

Algunos podrían intentar argumentar que la creación del Instituto Social del Mercosur y la instauración de las Cumbres Sociales no son más que válvulas de escape para que ciertos actores de la sociedad civil sientan que participan, aunque su incidencia sea muy limitada y para que se puedan contentar de alguna manera a los socios menores en el marco de las negociaciones intrabloque; en este caso, otorgando la sede del Instituto a la capital paraguaya, o dando cierta continuidad al programa uruguayo de Somos Mercosur. Según estas narrativas, estaríamos ante distracciones menores, ante bloqueos de la verdadera dimensión de la integración (la económica) o ante compensaciones espurias para satisfacer a algunos miembros. Estas explicaciones realistas adolecerían de una visión más amplia que intente entender cómo, independientemente del todavía escaso impacto del Instituto Social del Mercosur hasta la fecha o de la fatiga de las Cumbres Sociales por parte de algunos actores, éstos suponen un cambio en dónde se sitúan ciertas prioridades de la integración regional, esto es, ya no sólo en el mercado, sino también y de forma complementaria, en el ciudadano. De este modo, la incorporación de *issues* de marcado acento social muestra que no hay una lógica de mercado sólo, sino también una lógica complementaria que ponga el foco en el ciudadano.

Por último, el caso del Parlamento del Mercosur parece el más significativo. Desde las teorías tradicionales de corte utilitarista no se desprendería ni la necesidad ni

la idoneidad de crear un parlamento regional elegido por sufragio universal y directo de los ciudadanos del Mercosur. Tratándose de una integración basada en la diplomacia presidencial o intergubernamental, parecería poco adecuado crear un órgano parlamentario de ámbito regional. Sin embargo, una vez más, tenemos que señalar las limitaciones y dimensionar la magnitud de esta decisión en su justa medida: el Parlamento del Mercosur no ostenta capacidad de decisión y sus atribuciones son, en principio, escasas, más allá de la importancia que entraña la propia de la deliberación política y el intento de acercar dos ámbitos alejados en la actualidad como son la ciudadanía y el engranaje jurídico-institucional del Mercosur. Sin embargo, esto no resta un ápice de validez a la afirmación de que si la apuesta es porque sean los gobiernos los que marquen el ritmo de la integración, ¿por qué sumar un nuevo actor que siempre podría ser crítico o entorpecer esa labor? La posible explicación tendrá que trascender las simplificaciones puramente utilitaristas. Independientemente de las valoraciones que se hicieran del Parlamento del Mercosur, y, entre su rol de actor de debate y creador de agenda regional o su papel de mero acompañante de lo dictaminado a través de la diplomacia intergubernamental y de presidentes, nosotros argumentamos que éste ha adquirido una institucionalidad y dinámica propia, dando pasos lentamente hacia su constitución plena y, lo que es más interesante para nuestro trabajo, sin ser susceptible de ser explicado por las lógicas geoestratégicas y económicas tradicionales, al no reunir sólo requisitos derivados de capacidades materiales. Así pues, *sensu contrario* requeriremos de la introducción de elementos ideacionales para entender por qué crear una institución relativamente costosa<sup>361</sup> si no tuviera ningún peso material. ¿Podría ser con la finalidad de justificar las demandas de más democracia y más transparencia para el Mercosur? No parece convincente, ni necesario, porque estas demandas vienen de escasos grupos pro-integracionistas y comunidades epistémicas, no de la sociedad en general que no sigue con detalle los avances del proceso ni se configura como grupo de presión ni *lobby* pro-Mercosur. ¿Podría entonces deberse al deseo de obtener réditos políticos? Tampoco se antojaría demasiado plausible porque parece que puntualmente se pueden obtener más votos con discursos integracionistas,

---

<sup>361</sup> Algunos diplomáticos critican que el Parlamento del Mercosur tiene sólo sentido como “turismo diplomático”. Extraído de entrevistas con diplomáticos en Montevideo en noviembre de 2010 y en Sao Paulo en julio de 2011.

pero no se requeriría crear una institución con sus dinámicas propias que a la larga pudiera condicionar o modelar la agenda regional, incluso en detrimento de los que hoy acuerdan su creación. Así pues, pareciera que la explicación para su surgimiento pudiera estar en otro lugar, más próximo a la idea de que para ciertos tomadores de decisión es importante que haya un órgano regional que represente a la sociedad regional y donde se puedan hacer recomendaciones o pedir informes sobre lo que afecta a los ciudadanos que les han elegido, independientemente de que sus competencias y capacidad de influencia sean muy limitadas. A esto hay que sumarle otro argumento que parece apuntar en la dirección de sustentar la creación de una institución como el Parlamento del Mercosur. No se puede obviar que unos estados que se identifican como democráticos (y teniendo en cuenta que uno de sus objetivos iniciales para integrarse fue la consolidación democrática como ya se dijo), se sienten de alguna manera constreñidos por sus propias autopercepciones y es difícil de justificar un déficit democrático tan ostensible en regímenes democráticos. Así, los propios gobiernos democráticos de los estados miembros entienden que se legitiman en la medida en que ceden un cierto ámbito democrático en una esfera que, previamente, había estado reservada a las deliberaciones intergubernamentales sin permitir que las sociedades civiles interfirieran en las agendas regionales.

Además, habría que añadir un argumento que también escapa a los análisis de corte más estrictamente realistas y es el referente al devenir de los propios actores implicados. Es coherente pensar que los nuevos parlamentarios del próximo Parlamento del Mercosur, electos directamente por la ciudadanía, no se limitarán a ostentar un cargo representativo con escaso poder de decisión, sino que intentarán aumentar su cuota de poder con mayores capacidades de decisión (si lo queremos leer con un prisma más realista) o se irán autopercibiendo como representantes de la ciudadanía regional y, por tanto, llamados a incidir y construir nuevas dinámicas de relacionamiento entre los distintos actores del proceso (en el caso de que prefiramos enunciarlo en términos más constructivistas)<sup>362</sup>. En ambos casos, el propio hecho de la implementación de un

---

<sup>362</sup> Aunque en este trabajo no se pretende establecer elementos comparativos con el caso europeo por los

parlamento regional y con las características particulares de elección directa y representatividad proporcional atenuada, invita a pensar que los actores implicados adoptarán sus propias dinámicas, en las que tendrán un lugar relevantes tanto sus autopercepciones como sus ideas de lo que se entiende por el Parlamento del Mercosur y la integración en general, o en otras palabras, tendremos que examinar la dimensión ideacional para explicar más y mejor esta institución regional. En definitiva, el factor de autopercepción identitaria del Parlamento y de sus miembros electos por la sociedad mercosureña está, a priori, llamado a ser un factor relevante del propio proceso de integración regional y de la idea de unidad.

De lo aquí apuntado, se desprende de forma clara que las lógicas materiales son centrales para entender la integración regional del Mercosur, pero que al mismo tiempo se perciben lagunas que han de ser rellenadas con explicaciones satisfactorias que adhieran la relevancia de los elementos ideacionales y de las lógicas identitarias y socioculturales.

### **c) Explicación desde un enfoque complementario a partir de 2003.**

Dicho lo anterior, en este epígrafe se pretende mostrar las virtudes que ofrece la aplicación de un enfoque complementario que dimensione y valore la relevancia de lo ideacional a la hora de adoptar decisiones en el ámbito del Mercosur con posterioridad a la crisis regional de 1999-2002. Para ello, aprehenderemos las tres lógicas y pondremos el foco en los elementos ideacionales haciendo uso de nuestros diferentes hilos conductores que han atravesado todo este trabajo.

---

motivos expuestos en la introducción, no se puede ignorar cómo algunos procesos podrían tener evoluciones similares. De este modo, el Parlamento Europeo fundado embrionariamente en 1952 tuvo un peso muy limitado durante muchos años. La elección directa de los parlamentarios desde 1979 le confirió un rol creciente que se materializó posteriormente con la ampliación de competencias en el Acta Única Europea de 1986 y de manera aún más marcada, con la introducción de los procedimientos de codecisión, desde el Tratado de Maastricht de 1992 y ampliado en las sucesivas reformas, como la de Amsterdam (1997) y Niza (2001).

## **I. Lógica identitaria como sociedad sudamericana de estados.**

El Mercosur, partiendo de sus antecedentes lejanos, es un proceso de unidad regional de larga duración en términos braudelianos. Asimismo, la apuesta por la integración regional puede ser vista como algo que vaya más allá de los intereses que se obtienen en el corto plazo y ser pensada como una suerte de estrategia de inserción internacional y como motor de desarrollo. Esta perspectiva tiene una doble dimensión, tanto la de intentar hablar con una sola voz en el escenario internacional para ostentar una posición más relevante, como la de intentar complementar las economías en lo que ha venido a llamarse integración productiva. En este último sentido, se aspira a crear economías de escala en la que las distintas potencialidades de los estados miembros se complementen para que el resultado final sea más competitivo en un mundo globalizado. Sin embargo, lo que es destacable en este punto es que se está comprometiendo un destino común, un modelo de desarrollo y de inserción internacional compartido por los miembros. Así pues, aunque las diferencias de tamaño y de potencialidades entre, por ejemplo, el socio mayor y el menor –Brasil y Uruguay respectivamente- sean inapelables, el hecho de apostar por la integración regional vincula cómo se perciben actuando en el mundo en un futuro. El modelo de inserción internacional, ya sea más dependiente a través de la reprimarización de las exportaciones y sujeta al precio de las *commodities*, ya sea más independiente con una diversificación de la economía y exportación de productos con un mayor valor añadido, en todo caso fomentará una vinculación y una interrelación entre los distintos países de la región. Y dicha interdependencia no se limita al plano económico, sino a su autopercepción del rol que la región y sus integrantes deben jugar en el plano internacional.

La vinculación de la concepción de la integración con la idea de desarrollo no es nueva. Además de experiencias pasadas, en el propio embrión del Mercosur, esto es, en el acercamiento entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney se manifestaba la connotación de desarrollo cuando se hacía referencia a una integración productiva de las economías de Brasil y Argentina. Del mismo modo, los presidentes Carlos Menem y Collor de Melo identificaron que el desarrollo de sus sociedades pasaba por la inserción

internacional en un mundo globalizado y neoliberal. Esta personal apuesta socioeconómica también permeó en la orientación que el Mercosur adoptó en esos años. E igualmente, el modelo de desarrollo de los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner coincidía parcialmente al poner como eje la industria nacional y el fomento de las exportaciones, en una suerte de neodesarrollismo nacionalista. Todo esto denota de qué manera las particulares visiones socioeconómicas y las ideas y valoraciones de lo que se entiende por desarrollo para sus sociedades influye y construye la forma en que el Mercosur ha ido evolucionando.

Sin embargo, además de la vinculación de la integración con el desarrollo, es necesario explorar la propia lógica identitaria de los tomadores de decisiones en este período posterior a 2003. Como ya apuntamos, hay autores que –acertadamente en nuestra opinión–, ponen el énfasis en la coincidencia de presidentes y líderes en los diferentes estados miembros del Mercosur con una visión marcadamente prointegracionista<sup>363</sup>. Pero, en cualquier caso, no se puede hacer recaer el peso de las explicaciones sólo en el hecho de la agencia y obviar las estructuras. Más allá de ocasionales rencillas entre los países vecinos, el relato que se ha ido construyendo a lo largo del tiempo y principalmente en la historia de la región desde las recuperaciones democráticas de los años 80's ha estado impregnado por una lógica identitaria de estos países como configurando una sociedad sudamericana de naciones. De este modo, la estructura, la vinculación como democracias<sup>364</sup>, ha permitido que los diferentes países se autoperciban como estados confiables y respetuosos de las normas y principios básicos de derecho internacional entre ellos y, al mismo tiempo, ha generado el espacio en el que las agencias, esto es, los presidentes y tomadores de decisiones han podido desarrollar sus modelos e ideas sobre la unidad. La combinación de estos factores

---

<sup>363</sup> Ver, entre otros, CAETANO, Gerardo. *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para 'otro' Mercosur?* Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2006. Y también VAZQUEZ, Mariana; GENEYRO, Rubén. “La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual”, *Amersur*, abril 2006.

<sup>364</sup> Para más sobre la vinculación entre democracia e integración en los años 80's como antesala del Mercosur, ver GARDINI, Gian Luca. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

estructurales y coyunturales ha generado la posibilidad de que irrumpiera y se consolidara una lógica identitaria en la región entendida como una sociedad sudamericana de estados, con un pasado y una historia común y con un futuro estrechamente vinculado, como ponen de manifiesto sus políticas regionales consensuadas, tanto de cara a la propia región como de cara al sistema internacional. Para este último caso podemos señalar, a mero título de ejemplo, desde las reuniones previas a las cumbres del G-20 para que Brasil y Argentina puedan erigirse en “portavoces” de la posición regional hasta decisiones de consenso político como la posición de la región frente a la declaración del Estado palestino en la Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 2011, y pasando por la oposición conjunta a la intervención de la OTAN en Libia en el mismo año.

## **II. Proceso de construcción del ‘otro’ como ‘amigo’.**

Como ya hemos dejado entrever más arriba, una simplificación de la que debemos huir es la de considerar que el llamado “giro a la izquierda” en la mayoría de los gobiernos sudamericanos en los primeros años del siglo XXI es la explicación de una idea común de proyecto regional y, por ende, de la implementación de una agenda sociopolítica. Esta afirmación no es precisa por varios motivos. En primer lugar, no estaría tan claro saber a qué llamamos “gobiernos de izquierdas” cuando el *cleavage* izquierda-derecha no siempre es tan evidente en América Latina. En segundo lugar, es rebatible que realmente haya habido en todo momento una gran sintonía entre los supuestos gobiernos de izquierda, como puede quedar ejemplificado por los roces y tensiones entre, por nombrar sólo algunos, los presidentes Hugo Chávez y Lula da Silva por el liderazgo regional o entre los presidentes Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez por el asunto de la planta de celulosa en el río Uruguay. De hecho, pareciera que las “izquierdas” o los gobiernos progresistas han sido más pro-integracionistas estando en la oposición en los años noventa, cuando argumentaban que una mayor integración era un buen antídoto contra el neoliberalismo imperante, que una vez que llegaron al poder en los primeros años del nuevo siglo y tuvieron que desarrollar sus propias políticas fieles a sus electorados nacionales. Dicho lo cual, parece que el enunciado inicial de este



párrafo debería ser matizado para acabar diciendo (y así lo sostenemos nosotros), que a partir de 2003, principalmente de la mano de las asunciones presidenciales de Lula da Silva y Néstor Kirchner, hemos asistido a una cierta connivencia y sintonía en cuanto a los proyectos políticos que se implementaban en y para la región, con el añadido de que, en ellos, se coincidía en que el ámbito regional era una esfera de actuación especialmente relevante. De la mano de esto, se dio recorrido y empuje a la apuesta regional, modificando la anterior agenda económica-comercial por otra con un cariz más inclusivo, que comprendía a su vez lo sociopolítico y que estaba en mayor consonancia con el ideario político y la cosmovisión de los tomadores de decisiones del momento. Así pues, podemos hablar de sintonía entre proyectos políticos de corte progresista y con énfasis en la dimensión social en sus políticas, pero no podemos simplificar diciendo que la coincidencia de varios gobiernos de izquierda motivó automáticamente “más y mejor Mercosur”. De hecho, si sostuviéramos esta última afirmación nos encontraríamos más cerca de una interpretación partidista y con un sesgo ideológico que de una explicación rigurosa que se base en argumentaciones lógicas y plausibles, que es lo que decididamente pretendemos.

En última instancia, y más allá de las personales desavenencias entre los egos presidenciales o los gobiernos de turno, el hecho relevante es que en un primer momento, la personal percepción de los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner a la hora de hacer lo que entendían como mejor para sus respectivos países pasaba por mirar el ámbito regional como una esfera fundamental de sus políticas (aunque no siempre fuera la prioritaria). De este modo, desde 2003 la emergencia de Brasil sólo podía ser estable y no suscitar excesivas suspicacias ni desconfianza si seguía blindando la relación Brasilia-Buenos Aires y si se solidarizaba con una salida clara y definitiva de la crisis al sur de la desembocadura del Río de la Plata. Por su parte, la Argentina, habiendo reconocido su vulnerabilidad y la errática elección de alianzas en años pasados por parte de sus elites, admitía que sólo la vinculación estrecha y sincera con el vecino del norte le permitía tener un lugar en el mundo. Así, esta primera aproximación bilateral post-crisis se fundamenta en la necesidad en términos materiales, pero también en una parte importante en la percepción de la vinculación común, de destino

compartido que encadena y vincula a las sociedades de ambos países. Asimismo, y como ya se ha dado a entender a lo largo de este trabajo, Paraguay comprenderá que Mercosur no es una opción, sino una obligación para poder salir al mundo, máxime al tratarse de un país mediterráneo y al depender de sus vecinos para su comercio exterior y su inserción internacional. Por su parte, Uruguay, a pesar de sus puntuales “flirteos” con una posible vinculación comercial con los Estados Unidos que llega a su punto álgido en 2006, percibió también su irremediable vinculación (insistimos, no sólo económico-comercial, sino también socioidentitaria y cultural) con sus dos grandes vecinos, al extremo de concebir que Uruguay y su desarrollo futuro sólo puede pensarse en relación con Argentina y Brasil<sup>365</sup>.

De lo anteriormente dicho, concluimos que teniendo una gran importancia los elementos materiales para explicar el proyecto regional, aflora a su vez una explicación de naturaleza ideacional para entender por qué los tomadores de decisiones son incapaces de percibir sus países sin vincularlos sociopolíticamente con los vecinos. Lo cual no implicará que, en caso de conflicto, las visiones regionales queden supeditadas a los intereses nacionales; ni que, dado que el costo político de lanzar promesas incumplidas es aparentemente bajo, se alimenten los discursos grandilocuentes mientras que las realidades de la integración discurren a un ritmo mucho más lento y pausado que el enunciado oficialmente y que el deseado por muchos de los actores pro-integracionistas, generando frustraciones en estos últimos y alimentando la desidia en los escépticos de la integración. Sin embargo, es interesante recordar que “a menudo se desestima la consideración del elemento discursivo de la política exterior, por entenderse que en general no guarda demasiado correlato con la realidad, no siendo por lo tanto un indicador lo suficientemente válido del estado de un vínculo binacional. No obstante, es necesario reconocer que el plano retórico puede tener ‘un espesor y una

---

<sup>365</sup> Puede ser sintomático del compromiso de Uruguay con sus vecinos las palabras del presidente José Mujica en su discurso de asunción ante la Asamblea General el 1 de marzo de 2010 al recalcar sus palabras sobre la integración regional: "Solo déjenme afirmar que para nosotros, el MERCOSUR es "hasta que la muerte nos separe" y que esperamos una actitud recíproca de nuestros socios mayores". Disponible en <http://www.elpais.com.uy/100302/pnacio-474229/nacional/lea-el-discurso-de-mujica-en-la-asamblea-general/> (Último acceso el 2 de noviembre de 2011).

importancia tan grande como la de los acontecimientos no discursivos’, siendo un elemento analítico extremadamente útil”<sup>366</sup>.

Por último, otro importante punto a destacar de este enfoque complementario es el referente a las afinidades o no entre los tomadores de decisiones como motor para acometer proyectos conjuntos. Este punto no acaba de ser abordado por los enfoques de naturaleza utilitarista. Quizás, parcialmente, el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik, al vincular la dimensión nacional y la regional podría de alguna manera tratarlo, pero en cualquier caso sería tangencialmente. Sin embargo, dicha afinidad o sintonía entre tomadores de decisiones es relevante, como ha quedado patente en los distintos análisis que se han llevado a cabo en esta investigación. De modo sintético, podemos recordar cómo se puso énfasis en la apuesta redefinitoria de los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner a partir de 2003, más allá de que posteriormente surgieran roces puntuales entre ellos que les alejó y motivó que ambos priorizaran en un mayor grado su agenda nacional. En esta misma línea se pronunciaba el canciller brasileño en 2005, Celso Amorim, al afirmar que “nuestras relaciones con Argentina son estratégicas, son fundamentales para el Mercosur. El Mercosur es fundamental para América del Sur”<sup>367</sup>. De hecho, ya incluso en plena crisis regional, el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso “sostuvo desde un primer momento que el Fondo Monetario Internacional no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del Mercosur”<sup>368</sup>. Nos encontramos, por tanto, en un período de interiorización del vecino como un par

---

<sup>366</sup> SCHTREMEL, Sandro. “La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR*, n.96, abril-junio 2009; p. 30, en la que cita el trabajo de HAIDAR, Julieta. “Análisis del discurso” en GALINDO CÁCERES, Luis. *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Addison Wesley Longman, México, 1998; p.134.

<sup>367</sup> Entrevista concedida por el canciller Celso Amorim al Jornal das Dez de Globonews, Brasilia, el 12 de mayo de 2005. Citado en SCHTREMEL, Sandro. “La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR*, n.96, abril-junio 2009; p.57.

<sup>368</sup> RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003; p.64. Citado en SCHTREMEL, Sandro. “La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR*, n.96, abril-junio 2009; p.85.

confiable y con una voluntad de que no le vaya mal, incluso aunque la razón última sólo fuera evitar un hipotético contagio.

De manera más evidente se mostraron las desavenencias entre Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez ante el asunto ya comentado de la planta de celulosa en el río Uruguay. Ambos gobiernos, autodefinidos como progresistas y con una visión declarada de apuesta por la región, se vieron inmersos en una escalada de tensión diplomática bilateral que no empezó a destrabarse hasta que ambos dejaron el sillón presidencial. La pretendida “sintonía automática de los gobiernos progresistas de la región” no fue tal y el conflicto binacional se enquistó de tal manera que los avances en el plano regional también se vieron severamente afectados. Este *impasse* se vio finalmente desatascado de la mano de la asunción presidencial de José Mujica en Uruguay, un presidente que interiorizó muy profundamente la idea de su país como un estado enclavado entre la locomotora brasileña a la que hay que asirse y los hermanos argentinos del otro lado del Río de la Plata<sup>369</sup>. La afinidad entre el presidente Mujica y la presidenta argentina Cristina Kirchner no es mayor porque representen más fielmente la idea de gobiernos progresistas en la región que la que pudieran mostrar Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, sino que sus personales percepciones hacia la región –y entre sí– eran más próximas y amicales. En el caso uruguayo fue especialmente notable, donde un presidente como Tabaré con una impronta internacionalista socialista tuvo una agenda marcadamente nacional<sup>370</sup> en contraposición a un presidente, José Mujica, heredero de una izquierda nacionalista, pero sin embargo, con una clara percepción de que el destino

---

<sup>369</sup> En esta línea de ‘hermandad’ entre uruguayos y argentinos, podemos destacar las afirmaciones del, por aquel entonces (11 de julio de 2009), candidato a la presidencia uruguaya, José Mujica, y que rezan así: “No somos pueblos hermanos, nacimos en la misma placenta, somos algo más que hermanos, tenemos mutua interdependencia, y si no tenemos las mismas virtudes tenemos por lo menos los mismos defectos”. Y también “Siempre estoy al lado de los problemas que tienen los argentinos. Y aprendí una lección de la historia: cuando a los argentinos les va mal a nosotros termina yéndonos mal y, al revés, cuando les va bien, a nosotros nos va bien”. Disponible en el sitio web: <http://archivo.abc.com.py/2009-07-11/articulos/538710/uruguay-y-argentina-son-mas-que-dos-pueblos-hermanos-dice-mujica> (Último acceso el 2 de noviembre de 2011).

<sup>370</sup> Independientemente de que algunos de sus colaboradores fueran fuertemente pro-integracionistas y lanzaran la iniciativa de Somos Mercosur en 2005, tal y como alguno de ellos atestiguó en entrevista con el autor en noviembre de 2011 en Montevideo.

de la región está vinculado y que Uruguay sólo puede autoperibirse en convivencia con sus dos vecinos. Este hecho, o mejor dicho, esta idea fue la que en última instancia motivó el fin de la escalada diplomática y la reconducción del conflicto binacional por otros canales. Sin embargo, estos años desde 2005 hasta 2010 de enfrentamiento entre las sociedades ribereñas del río Uruguay hicieron un flaco favor al proyecto de integración regional y alimentaron visiones del “nosotros” frente a los “otros” en detrimento de concepciones integradoras. De hecho, prueba también de la importancia de esas percepciones es que, a raíz del conflicto de la fábrica de celulosa, la sociedad uruguaya pasó de ser una de las más prointegracionistas a ser una de las más escépticas en relación con el Mercosur<sup>371</sup>.

El hecho de que los valores convergentes en la región cambien y respondan dinámicamente, según transcurren las diferentes fases del Mercosur, es lo que dota de especial importancia al constructivismo como enfoque explicativo de este período posterior a la crisis argentina. Desde el constructivismo se pretende visibilizar los elementos ideacionales que subyacen a todo el proceso de integración regional sudamericano y que son especialmente relevantes en este período donde los elementos materiales se ven no reducidos, pero sí complementados de manera fundamental por los ideacionales. La utilización del prisma constructivista nos permite fijarnos en ciertos eventos que muestran ese relanzamiento sociopolítico del proceso en este período. Entre los elementos que resaltaría el constructivismo en este período estarían las relaciones intersubjetivas entre las poblaciones de los estados miembros del Mercosur

---

<sup>371</sup> A falta de encuestas y estadísticas que reflejen fielmente la voluntad prointegracionista de ambas sociedades antes y después del conflicto de la planta de celulosa, podemos sostener nuestro argumento en base a los datos manejados en informes basadas en el Latinobarómetro de 2007, disponible en [http://www.latinobarometro.org/docs/OportunidadesDeIntegracionIICAFLimaPeru\\_Abril\\_16\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/OportunidadesDeIntegracionIICAFLimaPeru_Abril_16_2008.pdf). Para más datos, también la Encuesta Nacional Factum en Uruguay, disponible en [http://www.espectador.com/lv4\\_contenido\\_deportes.php?id=71302&sts=1](http://www.espectador.com/lv4_contenido_deportes.php?id=71302&sts=1). O para un análisis, ver PORTILLA, Agustín. “Una dura prueba para el Mercosur: el caso Papeleras” en MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; PEÑA, Lázaro y VÁZQUEZ, Mariana (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n.7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires, 2009; pp. 181-192. Disponible en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf> (Último acceso a estos tres enlaces el 2 de noviembre de 2011).

consolidadas y fortalecidas a lo largo del tiempo. Y, por supuesto, no sólo a nivel de sociedades, sino también de presidentes. El Consenso de Buenos Aires de 2003 que da pie al proceso de redefinición sociopolítica, tal y como lo abordamos en el capítulo 4, no se concibe si no hubiera habido una especial sintonía entre los presidentes argentino y brasileño en ese momento. Asimismo, la victoria del Frente Amplio en la República Oriental y la perspectiva pro-integracionista de una parte importante del nuevo gobierno uruguayo, vinculado por las consignas que antaño manejaban desde la oposición, suponen otro espaldarazo para avanzar en la apuesta regional (hasta que, como decíamos, se ve frenado por el enconado conflicto argentino-uruguayo por la implantación de la fábrica de celulosa). Estas perspectivas e ideas de los líderes influyen en la realidad que se perfila en el ámbito del Mercosur y, en última instancia, crean una cierta realidad y una nueva agenda sociopolítica a partir de 2003.

### **III. Profundización de la institucionalización y la brecha entre la retórica y la realidad.**

Ya hemos reiterado la centralidad del debate entre retórica y realidad en el Mercosur y, principalmente, en los últimos años. Nosotros hemos preferido hablar de los distintos grados de institucionalización o de implementación de las decisiones acordadas por los tomadores de decisiones o derivadas de las declaraciones presidenciales en las cumbres regionales. Esto se debe a que, en base a los argumentos y lógicas que hemos ido sosteniendo a lo largo de esta investigación, desechamos la posibilidad de que se pueda deslindar rotundamente lo dicho de lo hecho. En definitiva, aducimos que los discursos también crean realidades y, en este caso, también construyen integración en la medida en que trazan el camino y la dirección por la que transcurrirá el proceso integrador, aunque los plazos se incumplan y se sucedan los obstáculos y/o los retrocesos. Enfatizando la lógica identitaria y sociocultural, que convive en los proyectos de integración regional con las lógicas geoestratégicas y económicas, podemos discernir la retórica integracionista como un elemento legitimador de estos proyectos de cara a las sociedades pero también, y al mismo tiempo, de cara a reafirmar la idoneidad de apostar por la integración regional que los tomadores de decisiones ya han interiorizado.

Dado que hemos señalado la creación del Parlamento del Mercosur como uno de los ejemplos de las lagunas explicativas para las teorías tradicionales, procederemos ahora a abordarlo con un poco más de detenimiento incluyendo este enfoque complementario. En esta línea, la emergencia del Parlamento del Mercosur responde a una tradicional concepción de los procesos de integración regional vinculados con la idea de legitimidad democrática y, por tanto, con la representatividad por vía de un parlamento. Sin embargo, en el caso del Mercosur y dado su carácter eminentemente presidencialista e intergubernamental, ya la Comisión Parlamentaria Conjunta tenía una capacidad de actuación muy reducida. Como es lógico, la constitución de un Parlamento regional dimensiona esta institución, pero en todo caso desde el principio se le limita a que tenga una escasa relevancia al privarle de competencias importantes o de capacidad decisoria y resguardándolo como un mero foro deliberativo. Así, desde explicaciones de corte utilitaristas estaríamos ante una concesión limitada, con poco calado para influir en la agenda, pero con suficientes argumentos para que se pudiera aducir que había un interés por la representatividad y por la existencia de un Parlamento.

Sin embargo, una vez creadas las instituciones, éstas adquieren sus propias dinámicas y el incipiente Parlamento del Mercosur apostó por ganar cierta relevancia en la configuración de los avances en el proceso de integración regional. Así, el ímpetu y las ganas pro-integracionistas mostradas por alguno de sus miembros (entre los que podemos destacar como “padres” de esta institucional regional estarían, entre otros, el parlamentario uruguayo Roberto Conde, el brasileño Dr. Rosinha o el argentino Oscar Casal) amplificaron ciertas demandas por parte del propio parlamento regional. De este modo, las aspiraciones de proporcionalidad atenuada en su constitución al igual que su elección por sufragio universal directo de los ciudadanos de los estados miembros le dota de la capacidad para configurarse como un canal para debatir y acercar el proceso a la ciudadanía, déficit tradicional del proceso de integración regional. Lejos de presuponer que este hecho le dará un papel preponderante en el futuro inmediato, sí es reseñable que este acercamiento a la ciudadanía y a la dimensión sociopolítica no estaba

inicialmente previsto ni diseñado con anterioridad, sino que la visión regional de una serie de actores de la integración regional y de funcionarios mercosureños con una especial vocación pro-integracionista<sup>372</sup> activó una serie de iniciativas en esa dirección, entre las que cabe destacar un Parlamento regional elegido por la propia sociedad mercosureña.

Derivado de lo anterior podemos argumentar que sólo si rescatamos elementos de naturaleza ideacional podemos entender más ampliamente el desarrollo del Parlamento del Mercosur. La Comisión Parlamentaria Conjunta no dejaba de ser una institución muy limitada, integrada por diputados y senadores de sus respectivas cámaras nacionales. De hecho, el objetivo de crear un Parlamento del Mercosur “se trata sin duda de un proceso [desde 1991 hasta 2004] que no puede calificarse en modo alguno de abrupto y que ha seguido las pautas clásicas de gradualidad, flexibilidad y equilibrio de las creaciones institucionales del Mercosur”<sup>373</sup>. La dinámica de cambio hacia un parlamento regional, aunque compuesta por los mismos actores, habilita a que algunos de ellos introduzcan su forma de entender la región y sus instituciones con otras miras. De hecho, algunos de sus principales impulsores ocupan con posterioridad cargos de mayor responsabilidad en sus gobiernos nacionales, lo que les permite interactuar en el proceso desde otra posición. Un caso sintomático de esto sería el del uruguayo Roberto Conde, que fue presidente del Parlamento del Mercosur e instigador para que esta institución asumiera funciones crecientes y que, posteriormente, siendo vicecanciller de Uruguay actúa activamente por el fortalecimiento de este mecanismo de integración. Estas circunstancias pueden ser abordadas desde la perspectiva interpretativista de los actores, que nos intenta introducir en la cabeza y en las reflexiones que llevan a un tomador de decisiones a adoptar una medida y no otra. Y, en este punto, la propia trayectoria personal de este actor político uruguayo, su fidelización

---

<sup>372</sup> Tal y como hemos podido derivar de las entrevistas con funcionarios del Mercosur y tomadores de decisiones en el marco de mi estancia de investigación en Montevideo entre octubre y diciembre de 2010 y en marzo de 2011.

<sup>373</sup> CAETANO, Gerardo. *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para ‘otro’ Mercosur?* Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2006; p.33.



con una institución a la que perteneció desde que en 2003 integrara la Comisión Parlamentaria Conjunta, hace que el grado de proximidad e identificación con el Parlamento del Mercosur sea fuerte, aunque posteriormente su desempeño se circunscriba formalmente a la cancillería uruguaya.

A raíz del ejemplo presentado más arriba se pretende mostrar cómo, sin aspirar a medir cuantitativamente el peso o la jerarquía de importancia que las ideas y percepciones de los actores pudieran tener, sí es cierto que, como nos señalan enfoques de naturaleza socioconstructivistas, la forma como vivimos las realidades nos hace construirlas de una determinada manera. De ahí que las ideas de los tomadores de decisiones construyan realidades, que no siempre se explican por elementos estrictamente objetivos y racionales del actor, sino por sus propias ideas y percepciones, derivadas de sus experiencias pasadas y de cómo las ha interiorizado. Según Germán Prieto, siguiendo a Alexander Wendt, “bajo un enfoque constructivista, el regionalismo se explica por el análisis de la distribución entre los estados de las ideas que constituyen sus intereses al perseguir sus proyectos regionales. En otras palabras, [son] las formaciones culturales en el nivel sistémico –ideas compartidas para crear normas, instituciones, sistemas de amenaza y demás- que constituyen las percepciones de los estados de la distribución de poder, al igual que su identidad y sus intereses”<sup>374</sup>. Y, al mismo tiempo, “la asociación del Mercosur con la democratización es también una significativa fuente de identidad colectiva en el Cono Sur”<sup>375</sup>.

Dicho lo cual, el Parlamento del Mercosur es deudor de una apuesta política de las instituciones del Mercosur por crear un foro representativo y más cercano a la ciudadanía que pudiera ser explicado, de manera parcial y simplista, por la necesidad de apaciguar posibles reclamos de mayor transparencia y democracia o sencillamente por

---

<sup>374</sup> PRIETO, Germán Camilo. “Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects”, *Colombian Economic Journal*, nº1, 2003; p. 274. Mi traducción del original en inglés.

<sup>375</sup> *Ibidem*, p. 300. Mi traducción del original en inglés.

obtener réditos políticos con su anuncio; pero, al mismo tiempo, es también un producto del compromiso de determinados actores por generar un espacio político de debate, que conforme a sus ideas y valores constituye una institución deseable para fomentar la integración regional y, en última instancia, pueda ser un hito más de un proceso dinámico tendente a mejorar las condiciones de vida de la sociedad y/o el desarrollo en la región Mercosur.

#### **d) Conclusiones del capítulo.**

En este capítulo se ha intentado, en una primera parte, proveer de posibles explicaciones teóricas para los períodos de gestación y desarrollo del Mercosur, entre 1983 y 2002, buceando en los planteamientos que presentamos en el marco teórico del capítulo 2 y siguiendo las periodicidades que ya utilizamos al dar el mapa de factores internacionales, regionales y domésticos en el capítulo 3. En el segundo epígrafe nos hemos centrado en las explicaciones dominantes para el período posterior a 2003, y así, se ha puesto de manifiesto la importancia de lógicas materiales a la hora de abordar el estudio de la integración regional y, en concreto, para explicar el Mercosur posterior a la crisis de 1999-2002. En esta línea, apoyándonos en las teorías dominantes de la integración regional y en algunos de sus autores más destacados, hemos dimensionado la relevancia del crecimiento económico como motor de la integración regional y de la estabilidad geoestratégica y de seguridad como baluarte del proyecto regional de construir la región sudamericana como una zona estable de paz y de democracia. Pero al mismo tiempo, hemos presentado unos casos puntuales, como son el FOCEM, el Instituto Social del Mercosur y el Parlamento del Mercosur para intentar evidenciar las lagunas explicativas que presentan los enfoques tradicionales al obviar los aspectos ideacionales y las lógicas socioculturales, esto es, las carencias a la hora de poder proveernos de una explicación compleja para desentrañar el Mercosur posterior a 2003.

Así pues, a partir de la constatación de que ciertas decisiones adoptadas a partir de 2003 requieren de otro tipo de explicaciones más amplias, en un tercer epígrafe

hemos procedido a presentar la idoneidad de valorar los elementos ideacionales. En esta línea, se ha argumentado que los intereses son también configurados por las identidades y, por tanto, que las ideas y percepciones de los tomadores de decisiones influyen en lo que se hace y en las decisiones que versan sobre el Mercosur. De hecho, las afinidades y la sintonía –o la ausencia de ella- entre los presidentes condicionan que se avance o no en dirección a una mayor integración –o a ciertos períodos de estancamiento-. En definitiva, hemos retomado nuestros hilos conductores para usarlos, una vez más, como guías para esta explicación complementaria del Mercosur desde 2003. Primero, hemos argumentado que podemos hablar de una lógica identitaria como sociedad latinoamericana de estados a raíz de esta redefinición sociopolítica. Después, hemos señalado la relevancia que ostenta el proceso dinámico de construcción del ‘otro’ desde su consideración como enemigo a pasar a ser visto como amigo. Aunque este proceso también se desarrolla a nivel de sociedades, nos hemos focalizado aquí en el nivel presidencial para deducir que los tomadores de decisiones han interiorizado en sus valores y percepciones la idea de la integración regional como un bien deseable y susceptible de ser impulsado. Para contrastar con más detalle esta idea de la interiorización de la idea de integración regional nos remitimos al capítulo de conclusiones, que viene a continuación, en el cual retomaremos el *ideational approach* de Goldstein y Keohane para aplicarlo al caso mercosureño y constatar cómo los actores, ante el escenario de crisis regional entre 1999 y 2002, y ante la tesitura de la disolución del proyecto regional, deciden seguir adelante en virtud de la identificación con la idea de unidad regional que han adoptado como propia. Así, una vez más, las ideas y cosmovisiones de los presidentes configurará el ámbito en el que se desarrolla el Mercosur y, en este caso posterior a 2003, determinará la redefinición de su agenda regional.

Y, finalmente, en este capítulo 5 nos hemos querido parar en un debate central en el estudio del Mercosur como es el del grado de institucionalización de lo acordado o, en otras palabras, la brecha entre la retórica y la realidad. Argumentando que los discursos también son integración, hemos pasado a abordar el caso de la creación del Parlamento del Mercosur, que nos sirve como ejemplo de cómo se crean ciertas

instituciones en base a ciertas decisiones, pero estos mecanismos, con sus propios protagonistas, adquieren dinámicas propias y, en última instancia, el parlamento regional es susceptible de alimentar una sinergia integracionista, más allá de las cautelas que tenemos que establecer debido a la escasa perspectiva temporal con la que contamos.

Dicho lo cual, ahora nos vemos abocados a pasar al capítulo final de esta tesis doctoral en el que extraeremos algunas conclusiones finales que se han ido derivando en el transcurso de esta investigación. Con ello, aspiramos a contrastar lo argumentado a lo largo de las páginas precedentes y a verificar las hipótesis vertidas al inicio de este trabajo.

## CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES FINALES

Finalmente este capítulo actúa como cierre y, en cierto modo, resumen de las ideas centrales que han servido para tejer y entrelazar esta tesis doctoral. De la investigación desarrollada y expuesta en los capítulos precedentes se pueden extraer una serie de conclusiones generales, que estimamos y deseamos que puedan ser consideradas como un modesto aporte original y provechoso para la Academia. Dado que los diferentes capítulos se han ido cerrando con sus particulares conclusiones específicas, en este último estadio sintetizaremos unos pocos puntos centrales. En primer lugar, la verificación de la hipótesis inicial de partida que rezaba que “los principales enfoques teóricos que han abordado el estudio de la integración regional han silenciado tradicionalmente las potencialidades explicativas de las lógicas socioculturales basadas en elementos ideacionales tales como las ideas, las percepciones o los valores de los tomadores de decisiones del proceso de integración, poniendo mayor énfasis en lógicas geoestratégicas tradicionalmente sustentadas en capacidades materiales tales como el poder militar, la seguridad o los intereses económicos”<sup>376</sup>. En segundo lugar, intentaremos justificar el porqué de un enfoque complementario que visibilice e incluya elementos ideacionales con la finalidad de explicar el proceso de integración regional en el Mercosur. En tercer lugar, presentaremos el mapa de factores y de lógicas que se deriva de nuestro proceder en los capítulos 3 y 4. En cuarto lugar, recordaremos los argumentos que sostienen la emergencia de una agenda redefinida en términos sociopolíticos a partir de 2003 y derivado de la ventana de oportunidad que se generó a raíz de la crisis regional entre 1999 y 2002. En quinto lugar, abordamos una vez más el recurrente debate entre retórica y realidad en el proceso de integración regional. Y, finalmente, cerramos con unas reflexiones sobre hipotéticas perspectivas futuras, evitando cualquier tipo de predicción determinista, pero sí elucubrando sobre la aplicabilidad de lo que hemos analizado de cara a los escenarios venideros.

---

<sup>376</sup> Ver página 20 de este trabajo.

**a) Constatación de lagunas teóricas en la literatura de integración regional.**

En la primera parte de esta tesis doctoral se ha llevado a cabo un exhaustivo repaso teórico y un análisis crítico sobre las teorías de la integración regional en concreto, partiendo de las herramientas de las que nos provee la disciplina de Relaciones Internacionales y tomando prestadas algunas otras (por ejemplo, de la Historia o de la Economía) con una aspiración multidisciplinar. La precisión de conceptos tradicionalmente equívocos y matizaciones metodológicas han sido previamente presentadas como condición para guiar al lector por este conglomerado de propuestas teóricas. De este modo, tras desentrañar los puntos de partida y asunciones de cada una de ellas y sus argumentos centrales, hemos podido constatar las fortalezas y las lagunas explicativas que presentan las teorías que tradicionalmente se han englobado como neoutilitaristas (siguiendo la denominación ya apuntada de Ruggie<sup>377</sup>), y que han estado más focalizadas en lógicas económicas y lógicas geoestratégicas como elementos explicativos de este particular fenómeno de las relaciones internacionales que hemos abordado, esto es, los proyectos de integración regional. En base a estos enfoques hemos observado el efecto derrame de unos sectores a otros que se produce en los procesos de integración regional, tal y como relata el neofuncionalismo. Al mismo tiempo, nos ha permitido analizar la combinación de lógicas cooperativas y económicas desde el neoliberalismo, junto con lógicas geoestratégicas y de poder desde el neorrealismo; e incluso la traslación de esta combinación al plano doméstico donde se forman los intereses nacionales, como señala el intergubernamentalismo liberal. En nuestro detallado repaso del capítulo 2 también hemos mostrado sugerentes enfoques basados en conceptos económicos, como el de la oferta y la demanda de Mattli y antagonistas neoestructuralistas que conciben la integración regional como mecanismo defensivo frente a la marginalización de la globalización económica propia de nuestro tiempo.

---

<sup>377</sup> RUGGIE, John G. “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization*, vol.52, n.4, Autumn 1998, pp. 855-885.

De este modo, esta suerte de “estado del arte” del regionalismo nos dimensiona las fortalezas explicativas de estas escuelas, donde priman las lógicas geoestratégicas y económicas, pero, a nuestro juicio, también nos revela sus lagunas y, por tanto, las consideraremos como incompletas en sus análisis. Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría y con la apertura del cuarto debate dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, que enfrenta a las teorías tradicionales y a las variantes constructivistas-reflectivistas, se fortalecen una serie de enfoques que dimensionan de forma particular las lógicas socioculturales e ideacionales. Es, en este punto, en el que se produce una de las lagunas que motivó la realización de esta tesis y de nuestros razonamientos posteriores: la dimensión ideacional de los procesos de integración regional ha estado tradicionalmente invisibilizada en la disciplina de Relaciones Internacionales, esto es, las lógicas socioculturales e identitarias, construidas en base a elementos de cariz ideacional como son las ideas, las percepciones y los valores de los propios actores y tomadores de decisiones que marcan en cierta manera el discurrir de estos procesos, no ha recibido suficiente atención teórica o, por lo menos, desde nuestro humilde punto de vista, han sido insuficientemente teorizadas y explicadas. Este hecho es especialmente notable en nuestro caso de estudio porque la integración regional en general y el Mercosur en particular no es sino un proceso, un discurrir de acciones que avanzan –y retroceden- en la idea de poner decisiones en común en la región. Y a tal fin, requerimos un enfoque teórico que parta desde una visión dinámica de las relaciones internacionales. Así, la elección de un cariz constructivista y de un enfoque reflectivista e intersubjetivo no es caprichoso o casual, sino que es útil y deseable, toda vez que estos enfoques nos permiten incluir la retroalimentación entre las ideas y el proceso de construcción de percepciones y valores como un factor determinante a la hora de conformar la realidad social, y en nuestro caso particular, a la hora de abordar el proceso de integración del Mercosur.

Por este motivo, por la constatación de esta laguna teórica, acometemos la empresa de intentar abordar un enfoque complementario que incluya estas dimensiones. Como hemos mostrado en el trabajo, no es que no exista ningún enfoque desde lo ideacional, sino que los enfoques constructivistas se consolidan y adquieren más peso a

partir de los 90's, aunque su abordaje sobre el Mercosur ha sido escaso. Y los que hay – tal y como vimos al final del capítulo 2-, aunque nos sean sugerentes y útiles para nuestra investigación, en la mayoría de los casos sólo se refieren al período inicial del Mercosur. Así pues, en última instancia, la laguna o paradoja que sirve de motor de esta tesis doctoral es la carencia de explicaciones teóricas complementarias para el período posterior a 2003. Esto no pretende ser un menoscabo ni una crítica para los autores que hemos ido citando a lo largo de esta obra; al contrario, supone un reconocimiento de su aporte y, al mismo tiempo, una pretensión de apoyarme en sus reflexiones para continuar en la dirección que humildemente consideramos la más abarcadora e idónea. De hecho, nuestro tránsito por los distintos enfoques teóricos en el capítulo 2 ha servido, en primer lugar, para entender las teorías y los debates internos dentro de la disciplina y en distintas teorías. Y, en segundo lugar, nos ha sido valioso para extraer enseñanzas de las diferentes posiciones teóricas, tanto de sus aportes como de sus críticas, para con todo ello poder aportar más luz a las explicaciones de la integración regional.

**b) Idoneidad de una explicación ideacional complementaria del proceso de integración regional del Mercosur.**

Una explicación teórica que incluya las lógicas ideacionales nos habilita no sólo para evaluar las decisiones que se adoptan en el proceso de integración regional, sino también en base a qué ideas y percepciones. En nuestro caso de estudio sobre la integración regional sudamericana este hecho es fundamental porque la lógica identitaria y la idea de unidad regional son de larga data. Por tal motivo, nos es funcional el poder bucear en las motivaciones de los tomadores de decisiones e introducir junto a las lógicas geoestratégicas y económicas, también otras lógicas socioculturales e ideacionales, aunque *a priori* pudieran parecer que son más difíciles de ser aprehendidas y analizadas. De este modo, hemos puesto de relevancia la importancia de la lógica identitaria de la integración, al ser percibidos los diferentes socios como una suerte de sociedad sudamericana de estados con una comunidad de valores parcialmente



compartidos y que determina, de alguna manera, el hecho de tener un futuro interrelacionado y en común.

Asimismo, una de las conclusiones que podemos extraer es la constatación de la existencia de un proceso dinámico de construcción del 'otro', del vecino, como un socio confiable con el que resolver los conflictos de manera pacífica. El cambio gradual desde la desconfianza y la percepción de enemigo hacia la visión como amigos está directamente relacionado con la interiorización de la idea de la unidad y de integración regional. Se plantean distintas estrategias de integración y de relacionamiento entre los estados miembros, pero se ha internalizado en los tomadores de decisiones la apuesta por la integración regional y esto ha motivado que, a pesar de períodos de crisis regional o de incertidumbre sobre el devenir del proyecto, haya consenso y voluntad política de mantener la unidad y la apuesta por la integración regional. Esta característica volitiva y eminentemente subjetiva e interpretativa de los actores de la integración se escapa tradicionalmente a los enfoques teóricos dominantes y, en nuestra modesta opinión, es un aporte necesario para explicar por qué no sólo sobrevive el Mercosur tras la crisis de 1999-2002, sino también por qué adopta una determinada agenda sustentada sobre lógicas identitarias y sociopolíticas.

Este último razonamiento podemos desarrollarlo con el argumento de que los intereses también son configurados por las identidades, los intereses no derivan sólo de nuestra condición de seres racionales sino también de nuestra dimensión valorativa y subjetiva, en suma, de lo ideacional. Así, a diferencia de lo que pudieran sostener las teorías utilitaristas más ortodoxas, los intereses no vendrán dados de forma exógena ni estáticamente, sino que cambian y se configuran en función de las relaciones intersubjetivas entre los actores, es decir, son creados endógenamente en base a las identidades y percepciones y a la interacción entre los diferentes actores y tomadores de decisión. La importancia de las ideas para delimitar y construir los intereses podemos estructurarlos en tres niveles: en un primer nivel, autores como Judith Goldstein y

Robert Keohane<sup>378</sup> señalan, como ya vimos, que las ideas influyen como un factor más a la hora de configurar los intereses o autores como Stephen Walt<sup>379</sup> y su “percepción de la amenaza” nos califican a las ideas como una herramienta para la estructura del sistema. En un segundo nivel, autores como Nicholas Onuf<sup>380</sup>, que también hemos manejado en esta investigación, apuntará a que las ideas construyen las categorías con las que analizamos el mundo y, por tanto, las ideas determinan el mundo que conocemos. En un tercer nivel, desde un posmodernismo radical o wittgensteiniano podríamos incluso llegar a aventurar que nuestro mundo es sólo nuestro vocabulario. En estas variantes ontológicas, nosotros hemos pretendido posicionarnos en el segundo de estos niveles y, al mismo tiempo, tratar de tender puentes con el primer nivel, donde se sitúa el *mainstream* de la disciplina. Esto es, nosotros nos situamos en la perspectiva en base a la cual las ideas y los enfoques con que analizamos la integración regional nos permiten explicar este fenómeno y, al mismo tiempo, ‘recrearlo’ de alguna manera. Así pues, las ideas influyen para configurar los intereses y valores de los actores que actúan sobre la realidad social y, simultáneamente, las categorías con las que aprehendemos la realidad social nos condicionan esas ideas. Nos encontramos, por tanto, en un continuo proceso reflexivo de retroalimentación en el que las ideas construyen la integración y, a su vez, ésta última marca y acota a las propias ideas de integración regional. A título de ejemplo, podemos señalar cómo la sintonía entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en los 80’s determina la manera de acercarse entre Argentina y Brasil. Del mismo modo, la interiorización de la idea de integración y de unidad regional se pone de manifiesto en la no desaparición del Mercosur cuando las lógicas económicas y geoestratégicas pierden relevancia, tal y como acontece a raíz de la crisis 1999-2002, sino que continúa por otras vías en base a las ideas sobre la idoneidad de un proyecto común regional que ya han calado en ese momento.

---

<sup>378</sup> GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University, 1993.

<sup>379</sup> WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, 1990.

<sup>380</sup> ONUF, Nicholas. *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, 1989.

De este modo, el interés –y el significado- de lo que implica y conlleva la integración regional no será la misma en los años 80's, que en los 90's, ni que en el período posterior a la crisis regional de 1999-2002. Así, podemos destacar el interés de consolidar la democracia cuando los estados se autoperciben como débiles y en riesgo de recaer en aventuras dictatoriales, como fue el caso en los años 80's. En ese caso, la identidad democrática y de creación de una zona de paz permea y da sentido a la apuesta de un proyecto regional y, por ser considerados prioritarios dichos objetivos, se convierte también en prioritario el avanzar en un proceso de integración regional. De este modo, las ideas concebidas como mapa de ruta, tal y como señalan en su primera modalidad del *ideational approach* Judith Goldstein y Robert Keohane<sup>381</sup>, están claramente visibles en las percepciones de los presidentes Alfonsín y Sarney en los primeros acercamientos entre Argentina y Brasil a partir de las recuperaciones democráticas a mediados de los años 80's, tal y como ejemplificarían los acuerdos bilaterales que empiezan a establecerse entre ambos a partir de 1985, principalmente en el ámbito nuclear. Así pues, la idea de integración se constituye en el mapa de ruta para alcanzar la consolidación democrática en ambos países y para desterrar definitivamente las recurrentes hipótesis de conflicto que se habían consolidado desde largo tiempo atrás.

Del mismo modo, en los años 90's hay un interés real en canalizar los flujos comerciales y favorecer la creación de un mercado común regional y, de ahí, emana el impulso para crear e institucionalizar el Mercosur. Las ideas y percepciones de que la vía de inserción internacional viene vinculada a un área o bloque regional que compita en la economía globalizada marca y define las decisiones que se adoptan en el contexto de los primeros años del Mercosur. Así, según la segunda modalidad enunciada por los susodichos autores del *ideational approach*, referida a las ideas entendidas como focos y aglutinadores, puede ser aplicada al período de los años 90's, presidido por un impulso neoliberal que concibe la integración regional como la mejor vía para promover la interdependencia económica-comercial y cierto grado de coordinación política. De

---

<sup>381</sup> GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University, 1993.

hecho, en estos años el consenso sobre la idoneidad de la integración regional y su éxito es muy amplio y aglutinante, toda vez que los indicadores comerciales y macroeconómicos se muestran como muy satisfactorios conforme a los baremos de la época. Así, la integración regional se constituye, parcialmente, en el aglutinante de la percepción generalizada de crecimiento económico y prosperidad macroeconómica regional, tanto en el ámbito de los tomadores de decisiones como en el de las comunidades epistémicas, es decir, los expertos que asesoran e inciden en la configuración de la agenda política. Una manifestación práctica de este hecho será la proliferación de llamados de otros países a sumarse al proyecto como miembros asociados y, fuera de la región, el inicio de negociaciones entre el Mercosur y otros mecanismos de integración, como la Unión Europea.

Por su parte, como ya se ha referido a lo largo de este trabajo con más detalle, el advenimiento de una crisis de grandes magnitudes, de un contexto internacional nuevo y de la posterior asunción de presidentes con una cierta afinidad en cuanto al papel que debía jugar el ámbito regional, motiva que la integración regional adopte otros derroteros. Así, la percepción de debilidad y de riesgo por la crisis regional unido a la situación de contexto internacional proclive a la inserción internacional genera, lo que podríamos denominar, una ventana de oportunidad para una integración diferente. Por ello, el interés en el desarrollo de estas sociedades se canaliza parcialmente en el interés por una apuesta regional; y la identidad de sentirse compartiendo un futuro relativamente vinculado refuerza el interés mutuo porque la región crezca en su conjunto. Aquí, por último, cabe introducir el tercer tipo de ideas del *ideational approach* de Goldstein y Keohane ya mencionado: las ideas institucionalizadas. En virtud de esto, la utilización de ideas –en nuestro caso, la idea de la integración regional- a lo largo del tiempo, termina por implicar cambios en las normas y, en última instancia, acaba formando parte de las propias instituciones obviando, en algunos casos, el origen de las propias ideas que subyacen en esa institución en concreto. Así pues, trasladado a nuestro objeto de estudio, podríamos pensar que la internalización de la idea de integración regional como algo deseable (en un primer período en los 80's como garante de la recuperación democrática y en los 90's como interdependencia

económica) generó la percepción de la institucionalización de dicha idea de integración regional; a pesar de que haya que reconocer que las rivalidades nacionales están lejos de haber desaparecido y los proyectos para profundizar en la integración regional sigan levantando muchas reticencias en amplios sectores. Sin embargo, como hemos ido enunciando en este trabajo, a lo largo del período posterior a la crisis de 1999-2002 se ha ido interiorizando, en ciertos funcionarios mercosureños y tomadores de decisiones vinculados a la integración regional (y también en algunos sectores de la sociedad civil mercosureña que estaban buscando espacios en los que sus voces fueran escuchadas), la percepción de que se ha producido una redefinición sociopolítica de la agenda del Mercosur, con independencia de que se valoren los logros alcanzados como satisfactorios o insuficientes. Este hecho se ha producido, en gran medida, porque los propios presidentes de los estados miembros habían concebido la región en términos de proyecto político deseable y habían acabado por interiorizar a nivel individual la percepción de que había que discutir qué tipo de integración y las políticas regional a desarrollar, pero no ya la existencia o no de un proyecto regional común. Este último punto se da ya por asumido, la existencia de un proyecto regional común pasará a ser un *fait accompli*.

Derivado de la relevancia que conferimos a los presidentes en esta tesis, extraemos otras conclusiones que es oportuno ahora condensar brevemente en este capítulo final. Nos hemos centrado en los presidentes y tomadores de decisiones porque el Mercosur se trata de un proceso que ha estado tradicionalmente dirigido e impulsado “desde arriba”, desde las decisiones interpresidenciales y gubernamentales al más alto nivel y sin ceder soberanía a entes supranacionales o regionales, aunque no por ello hayamos infravalorado el rol de otros actores, incluyendo a la sociedad civil y a comunidades epistémicas. Pero en lo concerniente a los presidentes, es reseñable cómo éstos se adhieren paulatinamente al proyecto regional y cómo en sus cosmovisiones se van interiorizando las lógicas identitarias y de unidad regional como algo deseable, sea por su vinculación con la consolidación democrática, o por su inserción internacional, o por su identificación con un proyecto común con valores compartidos por los vecinos. En cualquier caso, y aunque las estructuras constriñen a los tomadores de decisiones a la

hora de adoptar sus políticas, estas políticas no sólo están delimitadas y construidas en virtud de esos constreñimientos, sino que también están conformadas por las ideas, valores y percepciones que dichos tomadores de decisiones tienen en sus cabezas. Las limitaciones en su implementación son muchas y se han recogido en este trabajo, desde los obstáculos político-institucionales (sea por la tecnoburocracia mercosureña, sea por debates de política doméstica) hasta las propias del debate agencia-estructura, que también hemos abordado. Así, destacamos el rol preponderante de los presidentes (y de sus ideas) en este proceso de integración regional, pero establecemos también matices tanto respecto a sus constreñimientos como respecto a la influencia generada por otros actores y por coyunturas nacionales, regionales e internacionales para incidir en las ideas de dichos tomadores de decisiones.

Finalmente, y como ya se ha dicho, una seña distintiva del proceso de integración regional del Mercosur es, precisamente, su carácter procesual, gradual, dinámico. El hecho del cambio es fundamental tanto para entender que el proyecto pueda modificar sus objetivos y su cariz dependiendo de elementos coyunturales y estructurales, como para examinar cómo se autoperciben los actores del proceso en el transcurso del mismo. Y en este punto, hay que subrayar la importancia de uno de nuestros hilos conductores: la construcción del ‘otro’ como amigo. Así, desde escenarios pasados en los que las rencillas vecinales amenazaban la paz y la estabilidad, el acercamiento argentino-brasileño de los años 80’s, materializado en las visitas recíprocas a instalaciones nucleares, sienta las bases sobre las que se cimentó la confianza recíproca. Y, posteriormente, se genera la posibilidad de hablar de una incipiente comunidad de seguridad en la región, al entenderse que las hipótesis de conflicto han sido ya desterradas y, por tanto, la idea de resolución pacífica y consensuada de las diferencias ha sido interiorizada por los actores y asumida como imprescindible.

### **c) Un mapa de factores complejo para el Mercosur**

Una conclusión que debemos extraer de nuestro abordaje en los capítulos 3 y 4 es el relativo al mapa de factores que inciden en el proceso de integración regional mercosureño y que se derivan de diversas lógicas, que se entremezclan entre sí actuando todas de forma simultánea. Tradicionalmente, han sido más manejadas las denominadas lógicas materiales (en detrimento de las ideacionales), aunque en última instancia, éstas también descansan sobre ideas y están sustentadas por percepciones y valoraciones. Así, estas lógicas materiales las hemos desglosado entre las geoestratégicas (que nos han permitido abordar el Mercosur con una visión de creación de zona de paz, de estabilidad y de consolidación democrática) y las económicas (que nos han dado pie para incidir en las repercusiones de los flujos comerciales y de inversión y en la interdependencia económica entre los vecinos regionales). Sin embargo, nuestro estudio del Mercosur nos ha conducido también a reafirmar la relevancia de las lógicas socioculturales e ideacionales, en la medida en que nos han presentado elementos y dinámicas que complejizan la realidad y que nos introducen otros factores con los que construir nuestro particular mapa de factores de la integración. A raíz de esto, hemos abordado y manejado en nuestros análisis la idea de la sociedad sudamericana de estados, la construcción de la relación amigo-enemigo, el descubrimiento y conocimiento del ‘otro’, etc. Estas dimensiones, que han estado presentes en el proceso del Mercosur, no suelen ser añadidas en los análisis y aquí hemos pretendido mostrar que es imprescindible incluirlos entre los factores determinantes para poder explicar el proyecto regional de manera más compleja.

Asimismo, otra potencialidad digna de ser mencionada atañe a las líneas temporales. El hecho de que hayamos retomado parcialmente elementos históricos para visualizar anteriores proyectos de integración regional y que, al mismo tiempo, veamos el actual proceso como algo dinámico y cambiante en función del contexto regional e internacional (y también en función de los actores y tomadores de decisiones implicados), hace que nos acerquemos al estudio de la integración regional como una película en movimiento y no como una foto fija. Asimismo, y sin pretender en ningún

caso lanzar predicciones futuras, la puesta del foco en una visión estratégica de futuro, de que los presidentes asuman que las decisiones regional adoptadas no implican consecuencias sólo para el corto plazo, sino para la inserción internacional de la región en un mundo globalizado, implica que esta línea temporal que nosotros remontamos al pasado, para los tomadores de decisiones también se extiende hacia el futuro. Por estos motivos, aunque esta tesis doctoral analice el Mercosur desde los 80's y, con especial detenimiento el período posterior a 2003, no pretende limitarse sólo a eso, sino a permitir visiones más abarcadoras en lo temporal. Así, se entiende que las decisiones no sólo se adoptan en el “aquí y ahora”, sino que en muchos casos descansan sobre percepciones e ideas que se alimentan de reflexiones temporales más largas y que se nutren de experiencias pasadas y de valoraciones y proyecciones hacia el futuro. Como se ha dicho en repetidas ocasiones en este trabajo, concebimos la integración regional como una historia de plazos largos en términos braudelianos.

Aprovechando la reflexión sobre el lugar no sólo temporal, sino también espacial, otra conclusión que debemos poner encima de la mesa es la concerniente al papel de otros procesos de integración regional. Como se desprende de nuestro planteamiento teórico, las ideas también “viajan” y se retroalimentan entre sí. Sin embargo, se ha rechazado la hipótesis de una extrapolación del modelo europeo a otros lares y, en particular, la posible imitación sudamericana de un patrón regional emanado de Europa. Dicho lo cual, sí hay que constatar la vinculación entre los diferentes proyectos regionales, en una suerte de “moda” integradora que se ha reforzado mutuamente conforme se han ido obteniendo éxitos y avances en los distintos mecanismos de integración regional. Por todo ello, es importante hablar del modelo de referencia europeo al ser el más avanzado en términos de cesión de soberanía y de puesta en común de decisiones<sup>382</sup>, pero no de imitación. La precisión a la hora de distinguir entre “referente” e “imitación” no se trata de un juego lingüístico, sino que es

---

<sup>382</sup> Hay que precisar que mientras escribimos estas líneas (noviembre de 2011), la grave crisis que atraviesa la Unión Europea y la falta de perspectiva temporal no nos permiten dilucidar si la percepción del proyecto regional europeo será percibido como virtuoso y/o deseable y, por tanto, si seguirá siendo usado como referente. Pero, en cualquier caso, a día de hoy, la UE sigue siendo el más complejo y avanzado proyecto de integración regional de todos los existentes.



crucial a la hora de entender cómo “se contagian” las ideas entre distintas regiones, pero cómo las circunstancias estructurales que constriñen a los tomadores de decisiones son diferentes en cada lugar y, por tanto, no permiten trasplantar automáticamente una receta de un lugar a otro. Así, la Unión Europea podrá ser una “referencia” para el Mercosur, el cual deberá encontrar su propio camino sin pretender “imitar” el proyecto europeo.

Finalmente, en este mapa de factores complejo del Mercosur también concluimos que la dicotomía entre lo nacional y lo regional está siempre en constante tensión. Estos dos niveles (estado soberano y unidad regional) son conflictivos entre sí y han sido tratados a lo largo de esta tesis y, en todo caso, será abordado una vez más en el epígrafe (e).

#### **d) Demostración de la redefinición del Mercosur a partir de 2003**

Aunque supone un tema controvertido entre los analistas y estudiosos del Mercosur, creemos que hemos presentado los argumentos suficientes como para mostrar de forma coherente y plausible el hecho de la existencia de una redefinición de la agenda sociopolítica del Mercosur a partir de 2003 y en base a qué factores se produjo. Así, la crisis regional que asoló a los países del Mercosur entre 1999 y 2002 se convirtió, contra intuitivamente, en una ventana de oportunidad para reconducir el proceso de integración regional. Aunque pudiera resultar chocante *a priori*, una crisis de grandes magnitudes en todos los órdenes (social, político, económico...) en el ámbito del Mercosur, que hizo peligrar su propia supervivencia, se convirtió en un punto de inflexión para salir reforzado en agendas regionales poco exploradas hasta ese momento. Al mismo tiempo, desde la lógica más geoestratégica y de consolidación democrática característica de los años 80's o desde la lógica más económica típica del neoliberalismo de los años 90's, se da paso desde 2003 a un mayor énfasis en las lógicas identitarias y socioculturales. Estas lógicas no es que no existieran antes, sino que

adquieren un mayor protagonismo en este momento, ante un contexto de estancamiento económico-comercial y de desconfianza político-institucional.

La mencionada redefinición sociopolítica de la agenda del Mercosur se refleja principalmente en la creación de una serie de instituciones que pretenden acercar el proceso a la ciudadanía y cuya emergencia se sostiene por lógicas vinculadas con elementos identitarios de una sociedad sudamericana de estados y con la idea de unidad no sólo de un pasado común, sino con miras a un desarrollo futuro interconectado. A título de resumen podemos señalar dos como las instituciones o mecanismos más representativos en la línea aducida: el Parlamento del Mercosur y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur. En virtud del parlamento regional se crea una institución que responde directamente ante la ciudadanía y que se desvincula parcialmente del esquema intergubernamental e interpresidencial característico del Mercosur. Al mismo tiempo, el surgimiento del parlamento regional, tal y como abordamos con mayor detalle en el capítulo 4, pretende acercar el proyecto político regional a la sociedad y servir como caja de resonancia y foro de debate de una agenda sociocultural más próxima. Así, hemos concluido que la creación del Parlamento del Mercosur presenta potencialidades para mayores avances en la integración regional, al mismo tiempo que constata cómo hay lógicas identitarias y socioculturales que también priman a la hora de constituir nuevas instituciones. Esto lo hemos argumentado oportunamente en el capítulo 5, al percatarnos de la insuficiencia de las explicaciones basadas en lógicas geoestratégicas y económicas para justificar y explicar la emergencia de un foro regional como el Parlamento del Mercosur. En esta línea, señalábamos cómo la creación de un nuevo organismo, llamado a desarrollar sus propias dinámicas, genera un nuevo escenario que desde los enfoques dominantes no se nos clarifica por qué se adoptó. Este es un hecho relevante porque las instituciones tienden a generar sus propias dinámicas internas y, en última instancia, sus actores buscan legitimar su posición adquiriendo más poder o más visibilidad. Estas pretensiones las hemos ratificado por medio de entrevistas, al constatar que los actores aspiran a adquirir mayor autonomía y tener su propio papel, incluso aunque no tengan asignada capacidad de decisión. Así pues, ¿por qué habrían de reducir los presidentes su capacidad de decisión creando una

nueva institución? La respuesta es fácil si afirmamos que el Parlamento del Mercosur realmente no tiene –todavía– capacidad de decisión. Pero la verdadera pregunta debería ser reformulada: por qué abrir la posibilidad de que una nueva institución pueda adquirir una relevancia creciente y pugnar por ostentar alguna capacidad de decisión en el futuro en detrimento de los presidentes y, por tanto, de los decisores nacionales. A pesar de que la escasa perspectiva temporal nos impide lanzar conclusiones más rotundas, sí podemos reafirmar que las aspiraciones de las instituciones suelen buscar cierta autonomía y margen de actuación. Ante esto, las respuestas basadas en la prudencia, en el poder, en la cooperación y en intereses no acaban de ser satisfactorias. Habrá, por tanto, que plantearse el papel que juega la cosmovisión de los tomadores de decisiones a la hora de implementar un proyecto que consideren más representativo y más democrático, en otras palabras, la realidad de la integración reflejará de algún modo cómo de autoperciben a ellos mismos y entre sí, en relación con los estados vecinos.

Por su parte, también presentamos el FOCEM como muestra o ejemplo de la inclusión en la agenda regional de determinados asuntos que previamente no habían suscitado demasiada atención. Desde el reaceramiento argentino-brasileño por medio del Consenso de Buenos Aires de 2003, se dinamiza este período de redefinición pero principalmente con un cariz bilateral. Sin embargo, los dos socios menores conseguirán introducir sus reclamos en dos campos. En primer lugar, se crea un mecanismo el FOCEM para atenuar las asimetrías internas en la región con un carácter redistributivo. A pesar de su inicial monto limitado, es muy significativo el hecho de que los dos socios grandes aporten más y reciban menos, aunque también tengan problemas de bolsas de pobreza en sus propios países. Y, en segundo lugar, el programa Somos Mercosur, impulsado por la presidencia pro-tempore uruguaya de 2005, ejemplifica el deseo de hacer partícipe del proceso a la ciudadanía, hecho que se consigue parcialmente con la consolidación de las Cumbres Sociales del Mercosur a partir de 2006 y que se desarrollan de forma paralela a las respectivas cumbres presidenciales semestrales. Tanto el programa Somos Mercosur como las Cumbres Sociales permiten dar voz a colectivos y organizaciones que tradicionalmente han sido silenciados a la hora de tomar decisiones. Aunque esta potestad decisora siga sin estar presente, sí se ha

constituido como un nuevo espacio en el que intentar introducir temas en la agenda regional. Así, estas dos reivindicaciones, promovidas desde los socios menores, ejemplifican la interiorización de un imaginario social de región con un futuro compartido, más allá de dinámicas de poder material o de ganancia económica que se pudieran haber sostenido en ciertos momentos del proceso por parte de los dos socios mayores del Mercosur.

#### **e) El Mercosur entre la retórica y la realidad**

Como ya se ha apuntado reiteradas veces a lo largo de esta investigación, uno de los debates centrales en el Mercosur es la brecha entre lo dicho en las cumbres y lo implementado en las normas, entre la retórica y la realidad. Hemos relatado cómo esta limitación e incertidumbre característica del Mercosur ha servido de argumento para afirmar la superficialidad o ineficiencia de este proyecto regional, en el mejor de los casos, o directamente su instrumentalización para “vender ilusión” con el único objetivo de obtener réditos políticos en el ámbito doméstico. Sin embargo, como esperamos haber mostrado a lo largo de los capítulos precedentes, eso serían simplificaciones que eluden parte de la realidad de la integración regional mercosureña.

Así, los discursos integradores y la retórica prointegracionista, por un lado, se han sustentado sobre unas bases legitimadoras de unidad regional que se remontan a las independencias de principios del siglo XIX y que han jugado ese doble papel que hemos mencionado de regionalismo frente a nacionalismo. Este punto es relevante porque, tal vez, sobre lo que verse tangencialmente esta tesis doctoral sea sobre esa paradoja que podríamos resumir en la siguiente afirmación: “hay que unirse para insertarse en un mundo globalizado (antaño se diría ‘para defenderse frente a un mundo amenazante’), pero nuestra construcción nacional está muy impregnada en nuestra forma de entender la política”. Esta disyuntiva sobre si renunciar, o no, a una parte de soberanía nacional en favor de una ‘soberanía compartida’ en el ámbito regional es lo que, en última instancia, está encima de la mesa cuando hablamos de la integración regional

latinoamericana. Y estos dos imaginarios sociales (por un lado, la unión entre estados con una historia común y valores compartidos, y por otro lado, la soberanía nacional y la no injerencia extranjera) son la columna vertebral que subyace a este fenómeno y, por tanto, a esta tesis. Por este motivo, estos dos imaginarios sociales en pugna han estado presentes a lo largo de esta investigación.

Y, por otro lado, y quizás más enfocado en el subepígrafe que ahora nos atañe, las declaraciones presidenciales y la retórica de cumbres han generado la posibilidad de lo que posteriormente, aunque sea con mayor retraso del inicialmente pactado, se ha ido implementando. O en otras palabras, quizás habría que reconocer que los discursos no implican su materialización en la normativa regional en el tiempo y forma prescrito, pero dichos discursos sí implican marcar la dirección y la voluntad política hacia la que se desee que transite el proyecto regional. Prueba de ello serían los avances hacia los objetivos enunciados, aunque a ritmos más lentos y con mayores obstáculos que los inicialmente previstos en el nivel retórico. Por tanto, la “medicina” frente a la frustración por los incumplimientos en los avances del Mercosur sería, en algunos casos, no tanto denunciar la brecha entre lo dicho y lo hecho y, con ello, argüir la falta de voluntad política de los tomadores de decisión, sino limitar las expectativas que generan dichos discursos y al analizarlos, pasarlos por el tamiz de lo realmente posible y pensar en tiempos realistas, al mismo tiempo que percibir hacia dónde se dirige la integración y cuáles son las lógicas y factores que legitiman que se ahonde en un proyecto regional común. Por último, no podemos no introducir nuevamente una cautela por la poca perspectiva histórica con la que abordamos nuestro objeto de estudio. Así, habrá que estar a la espera de ver cómo se consolidan y evolucionan tanto los mecanismos e instituciones ya implementados, como analizar si se cumple y se lleva a cabo lo declarado por los presidentes y tomadores de decisiones.

#### **f) Posibles perspectivas futuras**

Como no podría ser de otro modo después de todo lo dicho hasta aquí, no esperará el lector que, en este punto, se enuncie ningún tipo de predicción ni escenarios deterministas que se opondrían al posicionamiento ontológico-epistemológico que hemos venido sosteniendo. Pero sí podemos intentar aventurarnos a pensar hacia dónde va nuestro objeto de estudio y hacia dónde va nuestra investigación. Respecto de lo primero y a raíz de las conclusiones que hemos condensado en este último capítulo, parece que el Mercosur, como proyecto político dinámico, adquirirá cambiantes objetivos y funciones. Al mismo tiempo, y dado que hemos acreditado cómo se ha institucionalizado e interiorizado en los tomadores de decisiones y en las sociedades regionales, todo apunta a que seguirá teniendo relevancia regional y los actores seguirán manifestando su voluntad política para que se amplíe y se profundice. Estas dinámicas deberán seguir siendo analizadas en la medida en que se solape y/o se retroalimente de otros proyectos regionales que hemos ido mencionando y dependiendo de factores y coyunturas nacionales, regionales e internacionales, tal y como desglosamos en los capítulos 3 y 4.

Y, más estrictamente vinculado a nuestra tarea investigadora y a este trabajo en concreto, creemos humildemente que este enfoque teórico complementario puede ser útil para la disciplina de Relaciones Internacionales en la medida en que presenta y complejiza un mapa de factores de un fenómeno de las relaciones internacionales, como es el caso de la integración regional. En cierta manera, se ha intentado explorar la posibilidad de propugnar un mayor pluralismo de las ciencias sociales y un mayor diálogo e interacción entre posiciones ontológico-epistemológicas distantes, pero no siempre ni necesariamente irreconciliables. Así pues, puede ser ésta una vía para unas Relaciones Internacionales multidisciplinarias y plurales. Y, al mismo tiempo y en el ámbito más específico de las teorías de integración regional del Mercosur, nos sentiríamos satisfechos si realmente nos hemos provisto de un escenario más abarcador de las lógicas que inciden en el Mercosur y de las diferentes herramientas teóricas y conceptuales para desentrañarlas. Nuestra intención ha sido ampliar el foco con el que

observamos la realidad e incluir elementos tradicionalmente invisibilizados. Esta tarea pudiera –y debiera- ser completada en ulteriores investigaciones visibilizando a su vez a actores que también han ocupado un espacio residual en las explicaciones de integración regional mercosureña.

En este punto cerramos este trabajo deseando tener la oportunidad de retomar los flecos que hayan podido quedar pendientes (que seguro que son cuantiosos) y, sobre todo, siguiendo con la pretensión de explicar(nos) los próximos avatares de la integración regional mercosureña con un prisma dinámico y complejo, que tienda puentes entre distintos enfoques teóricos y con la intención de conocer más y mejor para que, como apuntábamos ya en el prólogo de esta investigación, otros –los actores políticos y tomadores de decisiones- tengan más herramientas críticas y analíticas para actuar mejor sobre la realidad de la región y, en última instancia, para mejorar la vida de sus sociedades.

Madrid, a 21 de noviembre de 2011.

## ANEXO I: RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

A continuación se especifican los nombres de los entrevistados por el autor a lo largo de los últimos meses y cuyas declaraciones forman parte de las fuentes primarias que han sido utilizadas para la elaboración de este trabajo de investigación. Los cargos que aquí se señalan hacen sólo referencia a los motivos por los que se les entrevistó, sin que esto excluya que puedan desempeñarse en muchas otras funciones<sup>383</sup>:

- Almeida, Paulo Roberto de. Diplomático de Itamaraty y sociólogo.
- Aguerre, Maria Julia. Integrante de Mercosur Social y Solidaria y participante de las Cumbres Sociales del Mercosur.
- Berasain, Fernando. Integrante del PIT-CNT y de la Central Sindical del Mercosur y funcionario del Ministerio de Trabajo de Uruguay.
- Betancurt, Daniel. Secretario Técnico de la Reunión Especializada de Cooperativas de Mercosur e integrante de la cancillería uruguaya.
- Bizzozero, Lincoln. Profesor de la Universidad de la República, Uruguay, y experto en integración regional.
- Bouzas, Roberto. Profesor de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, y experto en integración regional y economía internacional.
- Caetano, Gerardo. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional, asesor de la cancillería uruguaya y experto en integración regional.
- Caputo, Dante. Canciller argentino en el gobierno de Raúl Alfonsín, presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1988 y secretario de asuntos políticos de la Organización de Estados Americanos entre 2006 y 2009.
- Coronel, Álvaro. Funcionario del Ministerio Desarrollo Social (MIDES), Uruguay, y participante en reuniones en Grupo Mercado Común.
- Fagundes Sá, Álvaro. Responsable de la división de Foro IBSA y del grupo BRICS en el Ministerio de Exteriores de Brasil.

---

<sup>383</sup> Nota.- No se especifican las fechas ni lugar de celebración de las entrevistas para preservar la confidencialidad de las declaraciones vertidas. En algunos casos, sí se especifican a lo largo del trabajo.



- Fernández, Wilson N. Profesor de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay, y experto en integración regional.
- Fernández Estigarribia, José Félix. Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre los años 2009-2011.
- Gardini, Gian Luca. Profesor de la Universidad de Bath, Reino Unido, y experto en integración regional.
- Gomensoro, Federico. Responsable del Programa Somos Mercosur.
- Grosse, Robert. Integrante de la Reunión Especializada de Cooperativas y participante de las Cumbres Sociales del Mercosur.
- Luján, Carlos. Director del Instituto Artigas del Servicio Exterior, Uruguay.
- Quijano, Jose Manuel. ExDirector de la Secretaría del Mercosur.
- Machinea, José Luis. Ministro de Economía del gobierno de De la Rúa.
- Malamud, Andrés. Doctor en Ciencia Política en el Instituto de Ciencias Sociales de Lisboa y experto en integración regional.
- Martínez, Virginia. Responsable del programa Mercosur de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Montevideo, Uruguay.
- Mendes Pereira, João. Coordinador general de asuntos económicos de América del Sur del Ministerio de Exteriores de Brasil.
- Padrón, Álvaro. Integrante del PIT-CNT y de la Central Sindical del Mercosur, asesor de la cancillería uruguaya y copartícipe del Programa Somos Mercosur.
- Peña, Félix. Negociador comercial de Argentina para Mercosur durante la firma del Tratado de Asunción, asesor de la cancillería argentina y experto en integración regional.
- Pérez, Romeo. Director del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y experto en integración regional.
- Puglia, Alejandro. Asesor Técnico de la Secretaría del Mercosur.
- Somavilla. Asesor del ministro de defensa de Brasil y miembro de la representación brasileña del Consejo Sudamericano de Defensa.
- Terragno, Rodolfo. Exministro del gobierno de Raúl Alfonsín y jefe de gabinete del gobierno de De la Rúa.

- Vaillant, Marcel. Profesor de la Universidad de la República, Uruguay, y experto en integración regional y economía.
- Valenti, Esteban. Asesor de las campañas electorales del Frente Amplio.
- Varsky, Hugo. Integrante del Comité de Integración Productiva del Mercosur.
- Vázquez, Mariana. Responsable de la Casa Patria Grande Néstor Kirchner, profesora de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y experta en integración regional.

Finalmente, también se adjuntan la relación de entrevistados por Bertrand Le Fur, de Polo Mercosur, que gentilmente me ha cedido la reproducción audiovisual de las mismas:

- Álvarez, Carlos “Chacho”. Vicepresidente argentino en 1999-2000, presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur entre 2005 y 2007 y actual secretario general de la ALADI.
- Peña, Félix. (*vid supra*)
- Quijano, Jose Manuel. (*vid supra*)
- Dr. Rosinha. Representante brasileño del Parlamento del Mercosur y expresidente del Parlamento del Mercosur.

## BIBLIOGRAFÍA

- **ACHARYA, Amitav.** *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Cornell University Press, 2011.
- **ACHARYA, Amitav.** "Is Anyone Still Not a Constructivist?", *International Relations of the Asia-Pacific*, vol.5, n.2, pp. 251-253, 2005.
- **ACHARYA, Amitav.** *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, 2001.
- **ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael.** *Security Communities*, Cambridge, 1998.
- **ADLER, Emanuel; HAAS, Peter.** "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program", *International Organization*, vol.46, No.1, winter 1992, pp.367-390.
- **ADLER, Emanuel; BERNSTEIN, Steven.** "Knowledge in power: the epistemic construction of global governance" en BARNETT, Michael y DUVALL, Raymond. *Power in Global Governance*. Cambridge University Press, 2005.
- **ALBERTI, Giorgio; LLENDEROZAS, Elsa; PINTO, Julio** (comp.). *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- **ALMEIDA, Paulo Roberto de.** "Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas", *Universitas Relações Internacionais*, v.9, n.1, p.39-71, Brasília, enero/junio 2011.
- **ALMEIDA, Paulo Roberto de.** "Políticas de Integração Regional no Governo Lula", *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n.11*, Buenos Aires, 2005.
- **ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos** (org.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, Ed. Saraiva, São Paulo, 2006.
- **ARIAS PELERANO, Francisco.** *La integración latinoamericana es tarea política*, Ed. Club de Buenos Aires, 1987.
- **ARNOLD, Christian.** "Explaining Non-Incorporation in the Southern Common Market", *Ph.D. Thesis, University of Mannheim*, Mannheim, 2011 (pendiente de defensa).
- **ARON, Raymond.** *Lecciones sobre la Historia: cursos del Collège de France*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- **AYLLÓN, Bruno.** "La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea", *Real Instituto Elcano, ARI* n.22, 2006.
- **AYLLÓN, Bruno.** "Brasil después de las elecciones", *Política Exterior*, n.90, Madrid, noviembre

2002.

- **AYLLÓN, Bruno**. “La indefinición del Mercosur: utopía y realidad”, *Carta Internacional*, Sao Paulo, n.98, abril 2001.
- **BALASSA, Bela**. “The Theory of Economic Integration: An Introduction” en NELSEN, Brent F. y STUBB, Alexander C-G.(eds.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, pp. 125-137, Lynne Rienner Publishers, London, 1994.
- **BALDWIN, David A.** (editor). *Neorealism and neoliberalism. The Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993.
- **BARBÉ, Esther**. *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2003.
- **BARBÉ, Esther**. “El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina?”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 65, pp. 173-196, julio-septiembre 1989.
- **BARKIN, J. Samuel**. “Realist Constructivism”, *International Studies Review*, vol.5, no.3, , pp 325-342, Sep 2003.
- **BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond** (eds.). *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, 2005.
- **BERNAL-MEZA, Raúl**. *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Nuevo Hacer, Argentina, 2005.
- **BHAGWATI, Jagdish; KRUEGER, Anne O.** *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington, 1995.
- **BIDAURRATZAGA, Eduardo**. “La controversia regionalismo versus multilateralismo, su transcendencia para las economías del Sur”, *Mientras tanto*, n.85, pp. 117-130, 2002.
- **BIELER, Andreas; MORTON, Adam David**. *Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*, Palgrave, New York, 2001.
- **BOOTH, Ken**. *Theory of World Security*, Cambridge University Press, 2007.
- **BOUZAS, Roberto**. *Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- **BOUZAS, Roberto**. “El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista de la CEPAL*, número 85, pp. 7-18, abril 2005.
- **BOUZAS, Roberto**. “Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición”, *Nueva Sociedad*, número 190, pp. 125-135, 2004.
- **BOUZAS, Roberto**. “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, n. 162, julio-septiembre 2001.
- **BRADFORD BURNS, E.** “Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy”, *Journal of Inter-*

*American Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 195-212, abril 1967.

- **BRAUDEL, Fernand.** *Escritos sobre historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- **BRAUDEL, Fernand.** *La historia y las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1982 [1968].
- **BRICEÑO RUIZ, José; GOMES SARAIVA, Miriam.** “Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela”, *Foro Internacional*, n.199, pp.35-62, 2010.
- **BULL, Hedley.** *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Macmillan Press, London, 1995 [1977].
- **BULL, Hedley.** “International Theory. The Case for a Classical Approach” en KNORR, K y ROSENAU, J.N. (eds.) *Contending Approaches to International Politics*, Princeton University Press, 1969.
- **BULMER-THOMAS, Victor** (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.
- **BURGESS, Sean W.** “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003”, *Bulletin of Latin American Research*, vol.25, no.1, pp. 23-42, 2006.
- **BUZAN, Barry; WAEVER, Ole.** *Regions and powers. The Structure of International Security*, Cambridge, 2003.
- **CABALLERO, Sergio.** “Constructivism and regional integration theories. The application to Mercosur”, en la *ECPR (European Consortium for Political Research) Graduate Conference*, 26 agosto 2008, Barcelona, España.
- **CABALLERO, Sergio** “Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de los Andes, vol.4, n.8, pp.11-26, jul-dic.2009.
- **CAETANO, Gerardo** (coord.). *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*. CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional), Montevideo, 2010.
- **CAETANO, Gerardo** (coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional), Montevideo, 2009.
- **CAETANO, Gerardo.** “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre”, *Nueva Sociedad*, n.219, enero-febrero 2009.
- **CAETANO, Gerardo.** *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para ‘otro’ Mercosur?* Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2006.
- **CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén.** *La encrucijada política del Mercosur. Parlamentos y*

- nueva institucionalidad, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2003.
- **CAMPBELL, Jorge** (ed.) *MERCOSUR, Entre la realidad y la utopía*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1999.
  - **CARDOSO, Fernando Henrique**. *The Accidental President of Brazil. A Memoir*. Public Affairs, New York, 2006.
  - **CARLSNAES, Walter**. "Foreign Policy", en CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas y SIMMONS, Bet A. (eds.) *Handbook of International Relations*, Sage, London, 2005 [2002].
  - **CARR, Edward H.** *¿Qué es la Historia?*, Ariel Historia, Barcelona, 2003 [1961].
  - **CERVO, Amado Luiz**. "Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.53 (edición especial), pp.7-32, 2010.
  - **CERVO, Amado Luiz**. "Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.43, n.2, pp.5-27, 2000.
  - **CHAKRABARTI PASIC, Sujata**, "Culturing International Relations Theory: A Call for Extension" en LAPID, Yosef y KRATOCHWILL, Friedrich (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, 1996.
  - **CHECKEL, Jeffrey**. "Social Construction and European Integration" en CHRISTIANSEN, Thomas; JORGENSEN, Knud Erik y WIENER, Antje (eds.). *The Social Construction of Europe*. SAGE Publications, Londres, 2001.
  - **CHRISTIANSEN, Thomas; JORGENSEN, Knud Erik; WIENER, Antje** (eds.). *The Social Construction of Europe*. SAGE Publications, Londres, 2001.
  - **CISNEROS, Andrés**, *Política Exterior Argentina. 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, 1998.
  - **COLACRAI, Miryam**. "La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur", *CLACSO*, Buenos Aires, 2004.
  - **COLLARD-WEXLER, Simon**. "Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union", en *European Journal of International Relations*, n.12, 2006.
  - **COMIN, Daniela Cristina**. *As relações argentino-brasileiras. Identidade coletiva e suas implicações no processo de construção do Mercosul*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2007.
  - **CORTES, Octavio Henrique Dias Garcia**. *A política externa de governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010.
  - **COSTA VAZ, Alcides**. "Brasil y sus vecinos: ¿desde el descubrimiento hasta la interdependencia?" en HOFMEISTER, Wilhelm; ROJAS, Francisco y SOLIS, Luis Guillermo (eds.). *La percepción de*

*Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, 2007.

- **COSTA VAZ, Alcides**. "Trade Strategies in the Context of Economic Regionalism: The Case of Mercosur". *Working Paper n.4*, Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley, junio 2003.

- **COSTA VAZ, Alcides**. *Cooperação, Integração e Processo Negociador. A Construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

- **COUFFIGNAL, Georges**. *América latina. El inicio del nuevo milenio*, EDUNTREF. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina, 2002.

- **COUTINHO, Marcelo** (coord.). "Raio X da Integração Regional", *Estudos e Cenários Observatório Político Sul-Americano*, mayo 2007.

- **COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J.** *Approaches to World Order*, Cambridge, 1996.

- **CZAPUTOWICZ, Jacek**. "The English School of International Relations and its approach to European Integration", *Studies and Analyses*, vol. II, no.2, pp. 1-55, 2003.

- **DABENE, Olivier**. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Ed. Palgrave Macmillan, Londres, 2009.

- **DABENE, Olivier**. *La región américa latina. Interdependencia y cambios políticos*, Eds. Corregidor, Buenos Aires, 2001 (Francia, 1997).

- **DE LA BALZE, Felipe A. M.** (comp.). *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*, Asociación de Bancos de la República Argentina-Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Argentina, 1995.

- **DER DERIAN, James** (editor). *International theory. Critical Investigations*, Palgrave MacMillan, Londres, 1995.

- **DEUTSCH, Karl W.** *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 1974 [1968].

- **DI FILIPPO, Armando** "La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional", *Cinta de Moebio*, sept, n.29, Santiago, Chile, pp.124-154, 2007.

- **DOMÍNGUEZ, Jorge** (ed ). *Seguridad Internacional, Paz y Democracia En El Cono Sur*. Flacso, Chile, 1998.

- **ESCUDE, Carlos**. "A Río revuelto: Autonomía periférica en un contexto de desorden global", en *Agenda Internacional*, agosto 2004.

- **ESTEVADEORDAL, Antoni; TORRENT, Ramón** (eds.). *Regionalismo global. Los dilemas para América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2005.

- **FABBRI, Claudia M.** "The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to "Old"

- and “New” Puzzles. The South American Case”, *CSGR Working Paper No. 182/05*, nov 2005.
- **FARRELL, Mary; HETTNE, Bjorn; VAN LANGENHOVE, Luk** (eds.). *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Pluto Press, London, 2005.
  - **FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew** (eds.). *Regionalism in world politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, New York, 1995.
  - **FAWCETT, Louise; SERRANO, Mónica** (eds.). *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*, Palgrave Macmillan, 2005.
  - **FAWCETT, Louise**. “Exploring Regional Domains: a comparative history of regionalism”, en *International Affairs*, 80, 3, 2004.
  - **FERNÁNDEZ, Arturo; GAVEGLIO, Silvia**. *Globalización, integración, mercosur y desarrollo local*, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2000.
  - **FERRER, Aldo**. “El éxito del Mercosur posible”, *Revista de Economía Política*, vol.27, no.1, Jan/Mar. 2007.
  - **FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn**. “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”, *Annual Review Political Science*, no.4, pp. 391-416, 2001.
  - **FRERES, C.; GRATIUS, S.; MALLO, T.; PELLICER, A.; SANAHUJA, J. A.** (eds.). *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo nº 15, 188, Fundación Carolina. CeALCI, Madrid, 2007.
  - **FUKUYAMA, Francis**. *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992.
  - **GALEANO, Eduardo**. *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo Veintiuno de Editores, España, 2003 [1971].
  - **GARCÍA CANCLINI, Néstor**. en VV.AA. *Globalidad e identidades: México y América Latina en el cambio de siglo*, México, 2000.
  - **GARCÍA DE LA CRUZ, José Manuel; GAYO LAFÉE, Daniel; SÁNCHEZ DÍEZ, Ángeles**. *La viabilidad del MERCOSUR: Escenarios y prioridades para España*. OPEX. Observatorio De Política Exterior Española. Fundación Alternativas y AECEI, España, 2007.
  - **GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel**. *El General en su laberinto*, Mondadori, Argentina, 2000, [1989].
  - **GARDINI, Gian Luca**. *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.
  - **GARDINI, Gian Luca**, “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional” en *Revista de Relaciones Internacionales GERI-UAM*, n.15, Madrid, octubre 2010.
  - **GARDINI, Gian Luca**, “Who invented Mercosur?”, *Diplomacy & Statecraft*, v.18, Philadelphia,



2007.

- **GARDINI, Gian Luca**, “Two critical passages on the road to Mercosur”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, issue 3, pp. 405-420, Cambridge, 2005.
- **GEREFFI, Gary; WYMAN, Donald L.** (eds.). *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, New Jersey, 1990.
- **GIACCAGLIA, Clarissa**, “India, Brasil and South Africa (IBSA) and the Challenges of the International System: Revisionist Middle Powers? The Case of the Biofuels”, paper presentado en ISA, Rio de Janeiro, julio 2009.
- **GILPIN, Robert**. *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987.
- **GISSI, Jorge**, “Identidad, Carácter Social y Cultura Latinoamericana”, *Estudios Sociales n. 33*, Santiago de Chile, 1982.
- **GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O.** *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University, 1993.
- **GOMES SARAIVA, Miriam**. “Brazilian foreign policy towards South America during Lula Administration: caught between South America and Mercosur”, *Revista Brasileira de Política Internacional 53 (special edition)*, pp. 151-168, 2010.
- **GOMES SARAIVA, Miriam**. “El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña”, *América Latina Hoy*, pp. 55-59, n.14, octubre 1996.
- **GOMEZ MERA, Laura**. “How ‘new’ is the ‘New Regionalism’ in the Americas? The case of Mercosur”, *Journal of International Relations and Development*, n.11, pp. 279-308, 2008.
- **GOMEZ MERA, Laura**. “Explaining Mercosur’s Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence”, *Journal of Latin American Studies*, n.37, pp. 109-140, 2005.
- **GONZALEZ GARABELLI, Carlos A.**, en *Proceso de integración-Mercosur. Solución de controversias*, Asunción, 2004.
- **GRATIUS, Susanne**. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana/Vervuert, 2008.
- **GRUGEL, Jean**. “Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda”, *Third World Quarterly*, vol.26, n.7, pp. 1061-1076, 2005.
- **GRUGEL, Jean** (ed.) *Democracy without Borders. Transnationalization and Conditionality in New Democracies*. Routledge, USA/Canada, 1999.
- **GRUGEL, Jean; WIL HOUT** (eds.). *Regionalism Across the North-South Divide*. USA and Canada: Routledge, 1999.
- **GUDYNAS, Eduardo**, “Open regionalism or Alternative Regional Integration?”, citado en VALVIS,

- Anastasios I. "Regional Integration in Latin America", *Institute of International Economic Relations*, , p. 12, febrero 2008.
- **GULLO, Marcelo.** *Argentina-Brasil. La gran oportunidad*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2005.
  - **GUZZINI, Stefano.** *A Reconstruction of Constructivism in International Relations*, European Journal of International Relations, 2000.
  - **GUZZINI, Stefano.** *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*, Routledge, New York, 1998.
  - **HAAS, Ernst B.** *The uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Indiana, USA, 2004 (1958, 1968).
  - **HAAS, Ernst B.** *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. California, USA: Stanford University Press, 1964.
  - **HAAS, Peter** (1992). Citado en HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, p. 149, 1997.
  - **HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen** (eds.). *Interregionalism and International Relations*, Routledge, New York, 2006.
  - **HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker.** *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
  - **HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker.** "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes", *Mershon International Studies Review*. Vol.40, No.2, Oct, 1996.
  - **HELD, David; MCGREW, Anthony.** *Globalización/ Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2002.
  - **HELD, David; MCGREW, Anthony.** *The Global Transformation Reader. An introduction to the Globalization Debate*, Polity Press/Blackwell Publishers, Cambridge, 2000.
  - **HETTNE, Bjorn**, "Security and Peace in Post-Cold War Europe" en *Journal of Peace Research*, Vol.28, No.3. (Aug.,1991).
  - **HETTNE, Bjorn y SODERBAUM, Fredrik**, "Theorising Comparative Regionalism: Bridging Old Divides", *Paper for ECPR Joint Session on "Comparative Regional Integration: Towards a Research Agenda"*, Nicosia, April 2006.
  - **HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G.** *Imperio, estado e instituciones: La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Fundación OSDE. Editorial Altamira, Argentina, 2004.
  - **HIRST, Monica**, *Mercosur's Complex Political Agenda* en ROETT, Riordan. *MERCOSUR. Regional Integration, World Market*, Lynne Rienner Publishers, London, 1999.

- **HOBBSAWN, Eric.** *Sobre la Historia*, Grijalbo, Barcelona, 1998 [1997].
- **HOBSON, John M.** *The Wealth of States. A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge University Press, 1997.
- **HURRELL, Andrew**, “Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?”, en *International Affairs*, Vol. 68, No. 1, Jan. 1992.
- **HURRELL, Andrew**. “International Society and the Study of Regimes. A Reflective Approach” en RITTBERGER, Volker. *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- **IBAÑEZ, Josep**, “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2000.
- **IRANZO DOSDAD, Ángela**, *Continuidades del factor religioso en la historia de las relaciones internacionales. Reflexiones en torno a la narrativa del "resurgimiento de la religión" tras el 11-S*, Tesis Doctoral defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), el 16 de junio de 2009.
- **JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg.** *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. Oxford University Press, 2003.
- **JAGUARIBE, Helio.** *Brasil, Mundo e Homem na Atualidade*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasilia, 2008.
- **JAGUARIBE, Helio**, “Mercosul e a Nova Ordem Mundial”, *Dossiê CEBRI*, volume 1, año 1, 2002.
- **JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea**, “Brasil, India y Sudáfrica. ¿Potencias para un nuevo orden?”, en *Política Exterior*, n.121, , pp. 165-178, enero-febrero 2008.
- **KATZENSTEIN, Peter J.** (ed.). *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University Press, New York, 1996.
- **KEATING, Michael; DELLA PORTA, Donatella**. “In defence of pluralism in the social sciences”, *European Consortium for Political Research*, n.9, , pp. 111-120, 2010.
- **KEOHANE, Robert O.; HOFFMANN, Stanley**. “Institutional Change in Europe in the 1980s” en NELSEN, Brent F. y STUBB, Alexander C-G.(eds.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994.
- **KEOHANE, Robert O.** *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 [1984].
- **KEOHANE, Robert O.** (editor). *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, New York, 1986.
- **KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.** *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 (original en inglés en 1977).
- **KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph**, “Review: Power and Interdependence Revisited”,

*International Organization*, Vol.41, No.4, 1987.

- **KLOM, Andy**. "Mercosur and Brazil: a European perspective", *International Affairs*, Vol 79. No. 2 (Mar. 2003).

- **KLOTZ, Audie**. *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Cornell University Press, 1995.

-**KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecelia**. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. M.E.Sharpe, New York and London, 2007.

- **KRASNER, Stephen D.** (ed.). *International Regimes*, Cornell University Press, USA, 1983.

- **KRATOCHWIL, Friedrich**. "Constructing a New Orthodoxy? Wendt's 'Social Theory of International Politics' and the Constructivist Challenge", *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 29, no.1, pp. 73-101, 2000.

- **KUBALKOVA, Vendulka**, *Foreign Policy in a Constructed World*, M.E.Sharpe, USA, 2001.

- **KUBALKOVA, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul** (eds.), *International Relations in a Constructed World*, M.E.Sharpe, USA, 1998.

- **LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio; CAMOU, Antonio** (eds.). *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*, Siglo XXI, México, 2001.

- **LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich** (eds). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Lynne Rienner Publishers, London, 1996.

- **LAPID, Yosef**. "The Third Debate", *International Studies Quarterly*, 33, pp. 235-254, septiembre 1989.

- **LARRAÍN, Jorge**. *Identity and Modernity in Latin America*. Polity Press/Blackwell Publishers, Oxford, 2000.

- **LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa**. "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?", *Revista Problemas de Desarrollo*, 163 (41), pp. 53-73, oct-dic 2010.

- **LJPHART, Arendt**. "Cultural Diversity and Theories of Political Integration", *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, n.1, 1971.

- **LINDBERG, Leon N.** *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, California, USA, 1968 (1963).

- **LÓPEZ Y LÓPEZ, Angel Manuel** (coord). *Brasil y las relaciones con la Comunidad Europea*, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1992.

- **LOWENTHAL, Abraham F.; TREVERTON, Gregory F.** (compiladores). *América Latina en un mundo nuevo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- **LYNCH, John**, *Simón Bolívar. A Life*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2006.

- **LYNCH, John**, *San Martín. Argentine Soldier, American Hero*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2009.
- **MADARIAGA, Salvador de**, *Bolívar*, Espasa-Calpe, Madrid, 1975, [1951].
- **MALAGRINO, Federico Alfredo**. “Mercosur: El conocimiento del Otro”, Working paper n.24, *Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)*, Buenos Aires, 2006.
- **MALAMUD, Andrés**. “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society*, vol.53, n.3, pp. 1-24, 2011.
- **MALAMUD, Andrés**. “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?”, in GARDINI, Gian Luca y LAMBERT, Peter (eds): *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Palgrave Macmillan, New York, 2011.
- **MALAMUD, Andrés**. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, in REZENDE MARTINS, Estevão C. y GOMES SARAIVA, Miriam (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- **MALAMUD, Andrés**. “Jefes de gobierno y procesos de integración: las experiencias de Europa y América Latina” en LOMBAERDE, Philippe; KOCHI, Shigeru y BRICEÑO RUÍZ, José (eds.) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, pp. 137-162, 2008.
- **MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C**. “The experience of European Integration and the potential for integration in Mercosur”, *Paper prepared for ECPR Joint Sessions*, Nicosia, 25-30 abril, 2006.
- **MALAMUD, Andrés**, “Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol.18, n.3, pp. 421-436, octubre 2005.
- **MALAMUD, Andrés**. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, vol.40, n.1, febrero 2005. Versión en español: “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, 2010.  
[http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=article&op=view&path\[\]=241&path\[\]=214](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path[]=241&path[]=214) (Último acceso: 28 septiembre de 2011).
- **MALAMUD, Andrés**. “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, en LAURSEN, Finn (ed.) *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003.
- **MALAMUD, Carlos**. “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo* n.28, España, noviembre 2006.

- **MANN, Douglas.** *Structural Idealism. A Theory of Social and Historical Explanation*, Wilfrid Laurier University Press, Canadá, 2002.
- **MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen.** “The New Wave of Regionalism”, en *International Organization*, pp. 589-627, verano 1999.
- **MARISCAL, Nicolás.** *Teorías políticas de la integración europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 2003.
- **MARQUÍNEZ ARGOTE, Germán** (coord.). *La Filosofía en América Latina*, El Buho, Bogotá, 1996 [1993].
- **MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; PEÑA, Lázaro; VÁZQUEZ, Mariana** (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, n.7, año 2008-2009*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires, 2009.
- **MATTLI, Walter.** *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge University Press, 1999.
- **MILNER, Helen V.** *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, New Jersey, 1997.
- **MITRANY, David.** “The Functional Approach to World Organization”, *International Affairs*, vol.24, n.3, jul. 1948.
- **MONAL, Isabel.** *Las ideas en la América Latina*, Casa de las Américas, La Habana, 1985.
- **MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto.** “O Brasil e a América do Sul” en ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos, *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, 2006.
- **MORAVCSIK, Andrew.** *The choice for Europe social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University, 1998.
- **MORAVCSIK, Andrew**, “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, n.1, 1991.
- **MOTTA VEIGA, Pedro da; RÍOS, Sandra P.** “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, en *Serie Comercio Internacional*, CEPAL, Chile, julio 2007.
- **NAVARRO GARCÍA, J. Raúl** (coord.). *Sistemas políticos y procesos de integración económico en América Latina*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Sevilla, 2000.
- **NDAYI, Zoleka V.**, “Review Article “Theorising the Rise of Regionness” by Bjorn Hettne and Fredrik Soderbaum”, en *Politikon*, 33 (1), Abril 2006.
- **NELSEN, Brent F.; STUBB, Alexander C-G.**(eds.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994.
- **NUGENT, Neill.** *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, Nueva York, 1999 [1989].
- **NYE, Joseph.** *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, USA, 2005.

- **NYE, Joseph S.**, “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement”, *International Organization*, Vol.22, No.4, 1968.
- **OCAMPO LOPEZ, Javier**. *Historia de las ideas de integración de América Latina*, Editorial Bolivariana Internacional, Colombia, 1981.
- **OELSNER, Andrea**. “The Institutional Identity of Regional Organizations; or Mercosur’s Identity Crisis”, *International Studies Quarterly*, (Aprobado y pendiente de publicación: fecha prevista en junio de 2013).
- **OELSNER, Andrea**. “Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda”, *Security Dialogue*, n.40, pp. 191-212, 2009.
- **OELSNER, Andrea**. “Friendship, mutual trust, and the evolution of regional peace in the international system” *Paper prepared for ECPR Joint Sessions*, Granada, 14-19 abril 2005.
- **ONUF, Nicholas**. “Constructivism: A User’s Manual”, en KUBALKOVA, Vendulka.; ONUF, Nicholas y KOWERT, Paul (eds.), *International Relations in a Constructed World*, 1998,
- **ONUF, Nicholas**. *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, 1989.
- **Palacio de Itamaraty**. *Integração da América do Sul*. Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.
- **Palacio de Itamaraty**. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil*. Fundación Alexandre de Gusmão, Brasília, 2007.
- **Palacio de Itamaraty**. *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)*. Fundación Alexandre de Gusmão, Brasília, 2007.
- **PARADISO, José**. “Sobre integración, equilibrio de poder y la relación entre Brasil y Argentina” en ALBERTI, Giorgio; LLENDEROZAS, Elsa y PINTO, Julio. *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, 2006.
- **PATRÍCIO, Raquel**. *As Relações em Eixo Franco-Alemás e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras. Gênese dos Processos de Integração*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2007.
- **PAYNE, Anthony** (ed.). *The new regional politics of development*, Palgrave macmillan, New York, 2004.
- **PEÑA, Félix**. “ALADI, UNASUR y el Mercosur: ¿Ejes de la construcción institucional de una región que enfrenta sus desafíos?”, *Newsletter Félix Peña*, Buenos Aires, septiembre 2011.
- **PEÑA, Félix**. “La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, n.219, enero-febrero 2009.
- **PEÑAS, Francisco Javier**. *Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales*, Ed.

Catarata, Madrid, 2003.

- **PEÑAS, Francisco Javier.** *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Ed. Catarata, Madrid, 2000.

- **PERROTTA, Daniela; VAZQUEZ, Mariana.** “El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación”, *Documento de trabajo 10 CEFIR*, Montevideo, 2010.

- **PETRAS, James y VELTMEYER, Henry.** *Social Movements and State Power. Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*. London: Pluto Press, 2005.

- **PHILLIPS, Nicola.** “The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America”, *Third World Quarterly*, vol.24, n.2, pp. 217-234, 2003.

- **PHILLIPS, Nicola.** “Regionalist governance in the new political economy of development: ‘relaunching’ the Mercosur”, *Third World Quarterly*, vol.22, n.4, pp. 565-583, 2001.

- **PRIETO, Germán Camilo.** “Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects”, *Colombian Economic Journal*, n°1, pp. 268-303, 2003.

- **PUEYO LOSA, Jorge; REY CARO, Ernesto J.** (coord.). *MERCOSUR: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo de proceso de integración*, Ed. Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 2000.

- **RADCLIFFE, Sarah; WESTWOOD, Sallie.** *Rehaciendo la nación. Lugar, identidad y política en América Latina*. Abya-Yala, Quito, 1999.

- **REUS-SMIT, Christian.** “The Idea of History and History with Ideas” en HOBSON, John M. y HOBDEN, Stephen. *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, 2002.

- **REYNOLDS, Clark W.** “Open regionalism – Lessons from Latin America for East Asia”, citado en VALVIS, Anastasios I., “Regional Integration in Latin America”, *Institute of International Economic Relations*, febrero, 2008.

- **RIBEIRO HOFFMANN, Andrea; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina.** “Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), pp.98-116, 2008.

- **RINGMAR, Erik.** *Identity, Interest and Action. A Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years War*. Cambridge University Press, 1996.

- **RISSE-KAPPEN, Thomas.** “Democratic Peace-Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument”. *European Journal of International Relations*, vol.1, n.4, pp. 491-517, diciembre 1995.

- **RISSE-KAPPEN, Thomas** (ed.). *Bringing transnational relations back in. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.



- **RITTBERGER, Volker** (ed.). *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Paperbacks, Oxford, 1995.
- **RIVERO, Ángel**. “La filosofía de la independencia de Brasil”. *Mimeo*, Madrid, 2011.
- **ROCHA VALENCIA, Alberto, et al.** *La integración regional de América Latina en una encrucijada histórica*, Universidad de Guadalajara, México, 2003.
- **RODRIGUES, José Honório**. “The Foundations of Brazil’s Foreign Policy”, *International Affairs*, Vol. 38, No. 3 (Jul, 1962), p.337.
- **ROETT, Riordan**. *MERCOSUR. Regional Integration, World Market*, Lynne Rienner Publishers, London, 1999.
- **ROIG, Arturo Andrés**. *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Editorial Trotta, Madrid, 2000.
- **ROSAMOND, Ben**. *Theories of European Integration*. Palgrave, New York, 2000.
- **RUEDA JUNQUERA, Fernando**. “Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe”, en SEQUEIROS TIZÓN, Julio Gaspar y GONZÁLEZ LAXE, Fernando (coords.) *Orden económico mundial: globalización y desarrollo*, Ed. Netbiblo, A Coruña, 2003.
- **RUEDA JUNQUERA, Fernando**. “Integración económica en América Latina y Caribe: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto”, en BERDUGO, Ignacio y RIVERO, Ricardo (eds.) *El estado de derecho latinoamericano: integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*, Ediciones Universidad Salamanca, 2003.
- **RUGGIE, John G.** “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization*, vol.52, n.4, Autumn 1998, pp. 855-885.
- **RUGGIE, John G.** *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, Routledge, London, 1998.
- **RUGGIE, John Gerard; KATZENSTEIN, Peter J.; KEOHANE, Robert O.; SCHMITTER, Philippe C.**, “The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas”, *Annual Review of Political Science*, 2005.
- **RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel**. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- **RUSSELL, Roberto; TOKATLIÁN, Juan Gabriel**, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, en *Latin American Politics and Society*, primavera 2003.
- **RUSSELL, Roberto**, “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”, en *América Latina/Internacional*, otoño-invierno 1994.
- **SAHNI, Varun**; “Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers”, presentado

en la Conferencia “Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA”, Universidad de San Andrés, Argentina, 30 de mayo de 2006.

- **SANAHUJA, José Antonio**, “Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo nº 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007.

- **SANAHUJA, José Antonio**. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur” en *Pensamiento Propio*, CRIES, nº33, , pp.115-158, enero-junio 2011.

- **SANDHOLTZ, Wayne; STONE SWEET, Alec** (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, 1998.

- **SANDHOLTZ, Wayne; ZYSMAN, John**. “1992: Recasting the European Bargain” en NELSEN, Brent F. y STUBB, Alexander C-G.(eds.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994.

- **SANTANA CASTILLO, Joaquín**. “Identidad cultural de un continente”, en ROIG, A. *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Ed. Trotta, Madrid, 2000.

- **SCHMITTER, Philippe C.**, “Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration”, *International Integration Studies project of the Institute of International Studies* at the University of California, Berkeley, 1969.

- **SCHMITTER, Philippe C.**, “Neo-Neo-Functionalism”, en WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003.

- **SCHTREMEL, Sandro**. “La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR*, n.96, abril-junio 2009.

- **SHAW, Martin**. *Theory of the Global State. Globality as an Unfinished Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

- **SMITH, Steve**. “Six wishes for a more relevant discipline of International Relations” en REUS-SMIT, Christian y SNIDAL, Duncan (eds.) *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, 2008.

- **SOARES, Maria Regina; HIRST, Mônica**. “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, 82, 1, pp. 21-40, 2006.

- **SODERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy M.** (eds.). *Theories of New Regionalism*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

- **SODUPE, Kepa**, *La teoría de Relaciones Internacionales a principios del siglo XXI*, Servicio Editorial de la universidad del País Vasco, Zarautz, 2003, pp. 151-214.

- **STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne; FLIGSTEIN, Neil** (eds.). *The Institutionalization*

of Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001.

- **STRANGE, Susan.** "Cave! Hic Dragones: Una crítica del análisis de regímenes/ Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, n.12, Octubre 2009 [1982]. Disponible en [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=issue&op=view&path%5B%5D=12](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=issue&op=view&path%5B%5D=12) (último acceso: 2 octubre de 2011).

- **TAYLOR, Charles.** *Imaginario sociales modernos*, Ed. Paidós, Barcelona, 2006.

- **TERRA, Inés; VAILLANT, Marcel.** "Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica", en SIERRA, Gerónimo de (ed.) *Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, Buenos Aires, 2000.

- **THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven.** "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank (eds.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.

- **TURIENZO CARRACEDO, Raquel.** *Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Madrid, Num. 27/Febrero 2007.

- **UNU-CRIS** "Deepening the Social Dimensions of Regional Integration", *International Institute for Labour Studies*, 2008.

- **VALVIS, Anastasios I.** "Regional Integration in Latin America", *Institute of International Economic Relations*, febrero, 2008.

- **VARGAS, Everton Vieira.** *O Legado do Discurso. Brasilidade e Hispanidade no Pensamento Social Brasileiro e Latino-Americano*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2007.

- **VAZQUEZ, Mariana; GENEYRO, Rubén.** "La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual", *Amersur*, abril 2006.

- **VIGEVANI, Tulio; DE MAURO FAVARON, Gustavo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALVES CORREIA, Rodrigo.** "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites", *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1), pp. 5-27, 2008.

- **VIGIL TOLEDO, Ricardo.** *Reflexiones en torno a la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Artes Graficas Señal, Quito, octubre 2006.

- **VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio.** "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro", *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), 2005.

- **VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V.** (eds.). *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, MacMillan Press, New York, 1993.

- **VOLPI, Jorge.** *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina*

*en el siglo XXI*, Ed. Debate, Barcelona, 2009.

- **WALT, Stephen.** *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, 1990.
- **WALTZ, Kenneth N.** *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 [1979].
- **WALTZ, Kenneth N.** *Man, the State and War. A theoretical analysis*, Columbia University Press, New York, 1954.
- **WENDT, Alexander.** *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- **WENDT, Alexander** “Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review*, Vol.88, No.2, 1994.
- **WIENER, Antje; DIEZ, Thomas** (eds.), *European Integration Theory*, 2003.
- **WIGHT, Martin.** *International Theory. The three traditions*. Leicester University Press, London, 1996 [1991].
- **WILLIAMSON, John.** “What Washington Means by Policy Reform”, *Peterson Institute for International Economics*, 1990. Disponible en internet: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486> (Último acceso: 6 de octubre de 2011).
- **ZWEIG, Stefan,** “Brazil, Land of the Future”, *The Viking Press*, New York, 1941. Disponible en internet: <http://www.archive.org/details/brazillandofthef006551mbp> (Último acceso: 28 de septiembre de 2011).